

**Die verfassungsrechtlichen Grundlagen
des Kreditwesens des Bundes
(Artikel 115 GG)**

Dissertation,
vorgelegt
der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der
Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz

von
Referendar Alexander Bock
aus Bonn
1962





Digitized by the Internet Archive
in 2026

**Die verfassungsrechtlichen Grundlagen
des Kreditwesens des Bundes
(Artikel 115 GG)**

Dissertation,
vorgelegt
der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der
Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz



von
Referendar Alexander Bock
aus Bonn
1962

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Karl M. Hettlage

2. Berichterstatter: Prof. Dr. Peter Schneider

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Februar 1962

Inhaltsübersicht

Seite:

<u>Einleitung</u>		1
<u>Erster Teil:</u>	Die geschichtliche Entwicklung des öffentlichen Kreditwesens in Deutschland	5
<u>1. Kapitel:</u>	Das Schuldenwesen der Städte und Landesherrschaften bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts	5
<u>2. Kapitel:</u>	Vorstufen und Beginn der verfassungsmäßigen Verankerung des Schuldenwesens	8
<u>3. Kapitel:</u>	Das staatliche Kreditwesen in Deutschland von der Verfassung des Norddeutschen Bundes bis zum Bonner Grundgesetz	14
<u>Zweiter Teil:</u>	Der Bund als Kreditnehmer und Kreditgeber	19
<u>1. Kapitel:</u>	Kreditaufnahme	19
I.	Abschluß von Kreditverträgen	19
1)	Der Begriff des Kredites	19
2)	Verschiedene Formen staatlicher Verschuldung	19
3)	Das Verhältnis des § 1 Abs. 1 RScho zu Art. 115 Satz 1 GG	21
4)	Die zugelassenen Formen staatlicher Kreditaufnahme	24
5)	Gegenleistungen für Schuldverpflichtungen des Bundes	28

	Seite:
II. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme	30
1) Zweck der Vorschrift	30
2) Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz und in anderen Bundesgesetzen	31
3) Zeitliche Begrenzung der Kreditermäch- tigungen	32
4) Das Problem einer Weitergeltung noch nicht ausgenutzter Kreditermächti- gungen bei Verzögerung des neuen Haus- haltsgesetzes	35
III. "Außerordentlicher Bedarf" und "werbender Zweck" als weitere gesetzliche Vorausset- zungen	36
1) Entstehungsgeschichte	36
2) Außerordentlicher Bedarf	38
3) Werbender Zweck	39
4) Außerordentlicher Bedarf und außeror- dentlicher Haushalt	40
IV. Rechtliche Sonderstellung der Betriebs- mittelkredite	42
V. Vollziehung der Ermächtigungsgesetze und ihre Kontrolle	44
1) Mitwirkung des Bundesministers der Finanzen	44
2) Präventivkontrolle der Bundesschulden- verwaltung	45
3) Selbständigkeit der Bundesschuldenver- waltung und Bundesschuldenausschuss	47
VI. Privatrechtliche Gültigkeit von Krediten ohne gesetzliche Ermächtigung	48

<u>2. Kapitel:</u>	Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes	50
I.	Sicherheitsleistungen und Kreditgewährungen	50
II.	Der Begriff "Sicherheitsleistung" in Art. 115 GG	51
	1) Abgrenzung des Begriffes	51
	2) Die Verträge im einzelnen	54
III.	Die Ermächtigung zur Sicherheitsleistung	56
	1) Zweck der gesetzlichen Beschränkung	56
	2) Begründung von Sicherheitsleistungen anstelle einer Ausgabe von Haushaltsmitteln	57
	a) Die Bestimmung des § 61 Abs. 1 Satz 2 RWB	57
	b) Abweichende Ansichten in der Literatur	58
	c) Vereinbarkeit mit Art. 115 GG	58
	aa) Der Gesetzesvorbehalt des Art. 115 Satz 2 GG	58
	bb) Übertragbare Ausgabebewilligungen	59
	cc) Nicht Übertragbare Ausgabebewilligungen	61
	3) Die gesetzliche Ermächtigung im einzelnen	63
	a) Im Haushaltsgesetz	63
	b) In Einzelgesetzen	65
IV.	Kompetenz zur Vereinbarung von Sicherheitsleistungen und Ausstellung der Schuldurkunden	66

	Seite:
1) Die frühere Regelung	66
2) Das Gesetz vom 13. Juli 1948	67
3) Beurkundung von Sicherheitsleistungen, deren Wirkung nicht über ein Rech- nungsjahr hinausgeht	68
<u>3. Kapitel:</u> Gewährung von Krediten	70
I. Der Begriff "Kreditgewährung" in Artikel 115 GG	70
1) Abgrenzung des Begriffes	70
2) Der Darlehnsvertrag im einzelnen	75
II. Die Ermächtigung zur Kreditgewährung	76
1) Zweck der gesetzlichen Beschränkung	76
2) Kreditgewährungen auf Grund eines ge- setzlich festgestellten Haushaltsplans	77
a) Ausbringung von Kreditmitteln im Haushaltsplan	77
b) Kreditgewährungen anstelle im Haus- haltsplan vorgesehener endgültiger Ausgaben	78
3) Darlehen als Notstandskredite	79
4) Die einzelnen Kreditgesetze	80
<u>4. Kapitel:</u> Begrenzung der Kredite und Haftungs- verpflichtungen	81
I. Entstehungsgeschichte und Gesetzeszweck	81
1) Regelung vor dem Erlaß des GG	81
2) Die Beratungen im Parlamentarischen Rat	82
3) Zweck der Vorschrift	83
II. Bezieht sich Art. 115 Satz 3 GG nur auf Satz 2 oder auch auf Satz 1 des Artikels?	84
III. Berechnung der Kredithöhe nach dem Netto- oder Bruttoprinzip	85

IV. Die Gleitklausel des § 8 a Abs. 1 Satz 2 RHO	88
V. Rechtliche Zulässigkeit wiederholter Ausnutzung der Ermächtigungen	89
1) Fragestellung	89
2) Rechtsgeschichtliche Entwicklung	90
3) Die wiederholte Ausnutzung von Ermächtigungen zu Kreditaufnahmen	93
a) Ausdrückliche Zulassung einer bestimmten Zahl von Kreditaufnahmen	93
b) Ausdrückliche Zulassung beliebig vieler Revolvierungen	94
aa) Wortlaut des Art. 115 Satz 3 GG als Ausgangspunkt	94
bb) Entstehungsgeschichte	95
cc) Sinn und Zweck	96
dd) Ergebnis	98
c) Keine ausdrücklichen Aussagen über Revolvierungen im Ermächtigungsgesetz	98
4) Die wiederholte Ausnutzung von Ermächtigungen zu Sicherheitsleistungen	100
a) Höchstbetrag als Umsatzgrenze oder Haftungsgrenze	100
b) Ist die Festlegung einer Haftungsgrenze zulässig?	101
5) Die wiederholte Ausnutzung von Ermächtigungen zu Kreditgewährungen	103

<u>5. Kapitel:</u> Kreditwesen der Sondervermögen des Bundes	104
--	-----

I. Begriff des Sondervermögens	104
--------------------------------	-----

	Seite:
II. Stellungnahmen in der Literatur	105
III. Stellung der Sondervermögen im Haushaltsrecht	106
1) Sondervermögen im allgemeinen	106
2) Die gegenwärtige gesetzliche Regelung der wichtigsten Sondervermögen des Bundes, insbesondere im Hinblick auf deren Kreditgeschäfte	107
a) Bundesbahn	107
b) Bundespost	108
c) Lastenausgleichsfonds	109
d) ERP-Sondervermögen	109
e) Zusammenfassung	110
IV. Das Problem der Anwendbarkeit des Art. 115 GG auf die Sondervermögen	112
1) Der Wortlaut des Art. 115 GG als Ausgangspunkt	112
2) Rechtsgeschichtliche Entwicklung	112
a) Regelung der Frage unter der WRV	112
b) Erörterungen im Parlamentarischen Rat	113
3) Sinn und Zweck des Art. 115 GG	115
4) Ergebnis	118
V. Innere Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den nicht rechtsfähigen Sondervermögen	118

S c h r i f t t u m s v e r z e i c h n i s

- Anleihe- und Schuldenpolitik der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik.
Schriftenreihe des Instituts für Finanzen und Steuern, Bonn, Heft 28.
(Zit.: "Anleihe- und Schuldenpolitik")
- Anschütz Die Verfassung des Deutschen Reiches. 14. Aufl. Berlin 1932.
- Baumbach-Lauterbach Zivilprozeßordnung. 25. Aufl. München und Berlin 1958.
- Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 25. August 1948, herausgegeben vom Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen.
(Zit.: Bericht)
- Bischoff "Zulässigkeit und Existenz von Sondervermögen",
in DVBl 1956, S. 187 ff.
- v. Bitter Artikel "Kredit"
in: von Bitters Handbuch der Preussischen Verwaltung. Bd. 1, S. 1083 ff.,
3. Aufl. Berlin 1928.
- Bräuer "Probleme der Finanzverfassung und Finanzverwaltung in der Bundesrepublik", in DÖV 1955, S. 584 ff.
- Büchner "Der öffentliche Kredit",
in Wirtschaftskunde, II. Bd., 6. Heft, S. 90 ff. Leipzig und Berlin 1928.
- Bürgerliche Gesetzbuch, Das Kommentar, herausgegeben von Reichsgerichtsräten und Bundesrichtern.
11. Aufl. Berlin 1959.
- Carstens Der Bund als Finanzier. Bad Godesberg 1960.
- Cohn System der Nationalökonomie, Zweiter Band Finanzwissenschaft, Stuttgart 1889.

- Conrad Deutsche Rechtsgeschichte, Band I
Frühzeit und Mittelalter, Karlsruhe
1954
- Dieben-Ebert "Die Technik des öffentlichen Kre-
dits", in Handbuch der Finanzwissen-
schaft, 2. Aufl., 3. Bd., S. 36 ff.
Tübingen 1958.
- Drexelius und Weber Die Verfassung der Freien und Hanse-
stadt Hamburg vom 6. Juni 1952. Kom-
mentar. Hamburg 1953.
- Ebert "Aufgaben und Stellung der Bundes-
schuldenverwaltung",
in WM Teil IV B 1959, S. 2 ff.
(Zit.: "Aufgaben")
- Ebert "Artikel 115 GG und Reichsschulden-
ordnung", in WM Teil IV B 1958,
S. 154 ff.
(Zit.: "Reichsschuldenordnung")
- Ebert "Der Begriff 'mehrstufige Verwal-
tung' in § 51 des Personalvertre-
tungsgesetzes. Zugleich ein Beitrag
zur Rechtsstellung der Bundesschul-
denverwaltung",
in DÖV 1959, S. 88 ff.
(Zit.: "Bundesschuldenverwaltung")
- v. Eheberg-Boesler Grundriß der Finanzwirtschaft.
7. Aufl. Leipzig 1936.
- Eitner Öffentliche Schulden- und Rücklagen-
wirtschaft. Göttingen 1954.
- Enneccerus-Lehmann Recht der Schuldverhältnisse. 15.Be-
arbeitung, Tübingen 1958.
- Enneccerus-Nipperdey Allgemeiner Teil des Bürgerlichen
Rechts. 15. Aufl. Tübingen 1959.
- Ernst "Die Kreditermächtigung nach dem
Bonner Grundgesetz",
in Zeitschr. f. d. ges. Kreditwesen,
1949, S. 398 f.
(Zit.: "Kreditermächtigung")
- Ernst "Die Kontrollfunktionen der Bundes-
schuldenverwaltung. Ein Beitrag zu
Art. 115 GG". In: Der öffentliche
Haushalt 1954, S. 219 ff.
(Zit.: "Kontrollfunktionen")

- Ernst "Erläuterungen zur Verordnung über die Bundesschuldenverwaltung vom 13.12.1949", in: Das Deutsche Bundesrecht VII H/10.
- Finger Eisenbahngesetze. 3. Aufl. München und Berlin 1952.
- Flessa "Staatsbürgerschaften Bayerns und des Bundes", in BayVBl 1960, S. 81 ff. (Zit.: "Staatsbürgerschaften")
- Flessa "Das Wesen der Staatsbürgerschaft", in NJW 1954, S. 538 ff.
- Freund Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Anleihen. Berlin 1907.
- Fußlein Deutsche Verfassungen. 3. Aufl. Berlin und Frankfurt 1959.
- Gebhard Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches. München 1932.
- Giese Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. Berlin 1931.
- Giese-Schunck Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl. Frankfurt 1960.
- Görg "Probleme der Bundesfinanzverfassung", in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, herausg.v.d. Hochschule f.Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 205 ff., Stuttgart 1957.
- Hamann "Öffentliche Kredite und Bürgschaften", in: BB 1953, S. 865 ff.
- Hamann Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. 2. Aufl. Neuwied/Berlin 1961. (Zit.: "Hamann, Grundgesetz")
- Hartmann "Die staatsrechtliche Stellung der Deutschen Post", in: Recht - Staat - Wirtschaft Bd. II, S. 368 ff.
- Hatschek Deutsches und Preußisches Staatsrecht. II. Bd., 2. Aufl. Berlin 1930.
- v. Heckel-Lotz Artikel "Anleihen" in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. Bd. I, S. 320 ff. Jena 1923. (Zit.: "Art. Anleihen")

- v. Heckel-Lotz Artikel "Staatsschulden"
in Handwörterbuch der Staatswissen-
schaften, 4. Aufl., Bd. VII, S. 811
ff. Jena 1926.
(Zit.: Artikel "Staatsschulden")
- Heinig Das Budget. Erster bis Dritter Band.
Tübingen 1949.
- Henrichs, Wilhelm Artikel 113 des Grundgesetzes und
verwandte Bestimmungen. Diss. Bonn
1958.
- Hettlage "Die Finanzverfassung im Rahmen der
Staatsverfassung"
in VVDStRL Heft 14 (1956) S. 2 ff.
(Zit.: "Finanzverfassung")
- Hettlage "Finanzpolitik und Finanzrecht.
Grundsätzliche Überlegungen zur Neu-
ordnung des Bundesfinanzrechts",
in DÖV 1955, S. 1 ff.
- Hoegner Lehrbuch des Bayerischen Verfassungs-
rechts. München 1949.
- von Hoffmann Die Preußische Hauptverwaltung der
Staatsschulden vom Jahre 1820 - 1896.
Berlin 1896.
- Ipsen Öffentliche Subventionierung Privater.
Berlin-Köln 1956.
- Ipsen "Rechtsfragen der Investitionshilfe",
in AöR 78. Bd., 1953, S. 284 ff.
- Jèze "Die Technik des öffentlichen Kre-
dits", in Handbuch der Finanzwissen-
schaft, 1. Aufl. Bd. II, S. 587 ff.
Tübingen 1927.
- Kölble "Welche Anforderungen stellt das
Grundgesetz an eine gesetzliche Er-
mächtigung zur Sicherheitsleistung
durch den Bund (Art. 115)?"
in WM 1960 Teil IV B, S. 626 ff.
- Köttgen "Subventionen als Mittel der Verwal-
tung", in DVBl 53, S. 485 ff.
- Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Loseblatt-
sammlung.

- Mitteis-Lieberich Deutsche Rechtsgeschichte. 6. Aufl.
München und Berlin 1960.
- Moll, Bruno Lehrbuch der Finanzwissenschaft.
Berlin 1930.
- Moll, Ewald Die Preußische Hauptverwaltung der
Staatsschulden 1820-1920. Berlin 1920.
- Mook Vom Kreditwesen des Reichs. Berlin 1930
- Neumark Der Reichshaushaltsplan. Jena 1929.
- Norden Artikel "Anleihen" in von Bitters
Handbuch der Preußischen Verwaltung.
3. Aufl. Bd. I, S. 60 ff., Berlin 1928.
- Norden Artikel "Reichsschuld" in von Bitters
Handbuch der Preußischen Verwaltung.
3. Aufl. Bd. II, S. 453 ff., Berlin 1928.
- Palandt Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar.
20. Aufl. München und Berlin 1961.
- Poetzsch-Heffter Handkommentar der Reichsverfassung.
3. Aufl. Berlin 1928.
- Ranke Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers
Fürsten von Hardenberg, Vierter Band,
Leipzig 1877.
- Reichard Wirtschaftsbestimmungen für die Reichs-
behörden. 3. Aufl. Berlin u. Köln 1956.
- Richter Das Preußische Staatsschuldenwesen.
Breslau 1869.
- Saemisch "Das Staatsschuldenwesen",
in Handbuch des deutschen Staats-
rechts, Zweiter Band, S. 435 ff.,
Tübingen 1932.
- Sarter-Kittel Die deutsche Bundesbahn. Frankfurt
1952.
- Sattler Das Schuldenwesen des Preußischen
Staates und des Deutschen Reiches.
Stuttgart 1893.
- Schallehn Garantien und Bürgschaften der Bun-
desrepublik Deutschland zur Förde-
rung der deutschen Ausfuhr.
Köln, Loseblattausgabe.

- Schultzenstein Die Reichsschuldenverwaltung und ihre Aufgaben. Berlin 1930.
- Schultzenstein-Dieben Reichsanleiherecht. Berlin 1942.
- Schulze-Wagner Reichshaushaltsordnung. Kommentar. 3. Aufl. Berlin 1934.
- Seifert-Geeb Erläuterungen zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In: Das Deutsche Bundesrecht (Loseblattsammlung). I/A/10.
- Siebert Die Methode der Gesetzesauslegung. Heidelberg 1958.
- Soergel-Siebert Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar. 9. Aufl. Stuttgart 1959.
- Spreng-Birn-Feuchte Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart und Köln 1954.
- Staudinger Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. 11. Aufl. Berlin 1957 - 1961.
- Stier-Somlo Artikel "Reichsschuldenordnung und Staatsschuldenordnung", in HWBRW, V. Bd., S. 25 ff. Berlin und Leipzig 1928.
- Stöcker, Hans Jürgen Bürgschaften und Garantien des Staates. Diss. Hamburg 1956.
- Süsterhenn-Schäfer Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Koblenz 1950.
- Terhalle Finanzwissenschaft. Jena 1930.
- von Treitschke Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert. Dritter Teil, Leipzig 1885; Fünfter Teil, Leipzig 1894.
- Vialon Haushaltsrecht. 2. Aufl. Berlin und Frankfurt 1959. (Zit.: "Haushaltsrecht")
- Vialon "Das Sondervermögen" in DÖV 1951, S. 113 ff. (Zit.: "Sondervermögen")
- Vialon "Das Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland", in AöR Bd. 77 (1951), S. 19 ff.

- Vialon "Artikel 115 des Grundgesetzes",
in: Der öffentliche Haushalt 1954,
S. 92 ff.
(Zit.: "Artikel 115")
- Vialon Öffentliche Finanzwirtschaft.
Berlin und Frankfurt 1956.
(Zit.: "Finanzwirtschaft")
- Vogels Die Verfassung für das Land Nord-
rhein-Westfalen. Stuttgart und Köln
1951.
- Wacke "Die Finanzverfassung"
in DÖV 1955, S. 577 ff.
(Zit.: "Finanzverfassung")
- Wacke Das Finanzwesen der Bundesrepublik
= Beiheft Nr. 13 zur Deutschen
Rechts-Zeitschrift. 1950.
- Wagenhöfer "Die Funktion des Kredits im Staats-
haushalt",
in: DÖV 1949, S. 185 ff.
- Zorn Artikel "Budgetrecht"
in Handwörterbuch der Staatswissen-
schaften, 4. Aufl. Dritter Band,
S. 118 ff. Jena 1926.

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordneter
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebsberater
BBG	Bundesbahngesetz vom 31.12.1951
BdF	Bundesminister der Finanzen
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGB - RGRK	Das Bürgerliche Gesetzbuch, Kommentar, herausgegeben von Reichsgerichtsräten und Bundesrichtern
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutsch- land vom 23.5.1949
HCHE	Herrenchiemseer Entwurf des Grundgesetzes
HWBRW	Handwörterbuch der Rechtswissenschaft
i.d.F.	in der Fassung
JW	Juristische Wochenschrift
LAG	Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenaus- gleichsgesetz) vom 14.8.1952

MinBlFin	Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen
MREG	Militärregierungs-gesetz
NJM	Neue Juristische Wochenschrift
Parl. Rat	Parlamentarischer Rat
PrGS	Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten
Prot.	Protokolle
PVG	Postverwaltungsgesetz vom 24.7.1953
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHC	Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922
RSCHO	Reichsschuldenordnung vom 13.2.1924
RM3	Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden vom 11.2.1929
SchuldVerwGes	Gesetz über die Errichtung einer Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 13. Juli 1948
sten.	stenographisch
Verf.	Verfasser
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WGBL	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WRV	Weimarer Reichsverfassung

Einleitung

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) sind die Bestimmungen über das Finanzwesen in einem besonderen Abschnitt zusammengefaßt. Entgegen seiner sonstigen Systematik, die zuerst den Aufbau der Bundesorgane und anschließend - entsprechend dem Gewaltenteilungsprinzip - in drei Abschnitten deren Funktionen regelt, ist hier als einzige Ausnahme im X. Abschnitt unter der Überschrift "Das Finanzwesen" ein bestimmtes Sachgebiet der Staatstätigkeit gesondert behandelt.

Wesentliche Begründung für diese Maßnahme des Verfassungs-gesetzgebers bildet die Bedeutung der Finanzbestimmungen im Rahmen des übrigen Verfassungsrechts. Nach dem bekannten Grundsatz "Wer das Geld hat, hat auch die Macht" ist die Art und Weise, in der die einzelnen Staatsorgane über Geldmittel verfügen können, für sie von entscheidender Wichtigkeit. Dies gilt insbesondere in einem Bundesstaat, dessen Verfassungsaufbau nur noch theoretische Bedeutung hätte, wenn die Länder nicht in der Lage wären, eine selbstverantwortliche Finanzwirtschaft zu führen. ¹⁾

Um eine möglichst umfassende Überwachung der staatlichen Haushaltswirtschaft zu erreichen, ist das Verhältnis von Legislative und Exekutive im Haushaltsrecht in wesentlichen Bestimmungen abweichend vom Gewaltenteilungsprinzip geregelt worden. So bedürfen die Feststellung des Haushaltsplanes und die Erteilung von Kreditermächtigungen einer Zustimmung des Parlaments, andererseits erfordern zu neuen Ausgaben führende Beschlüsse der Legislative die Zustimmung der Regierung. Daneben sind mit dem Bundesrech-

1) Vgl. die Ausführungen des Abg. Dr. Binder in der 7. Sitzung des Parl. Rates vom 21.10.1948 (Sten. Ber. S. 103).

nungshof und der Bundesschuldenverwaltung besondere, von Regierung und Parlament weitgehend unabhängige Staatsorgane geschaffen worden.

Diese Sonderstellung des öffentlichen Finanzwesens im Rahmen der Staatsverfassung ist durch den in neuerer Zeit in der wissenschaftlichen Literatur ¹⁾ und der Gesetzessprache ²⁾ verwandten Begriff der "Finanzverfassung" besonders erkennbar geworden. Finanzverfassung im staatsrechtlichen Sinne umfaßt nach Hettlage den "Inbegriff jener Verfassungsnormen, die sich mit der Ordnung des Geldwesens und dem Ablauf der Finanzvorgänge in der staatlichen Haushalts-, Vermögens- und Schuldenwirtschaft und insbesondere der Grundordnung des Steuerwesens beim Staat und den eingegliederten Gemeinwesen befassen". ³⁾

Art. 115 GG ist Teilstück dieser Finanzverfassung. Er regelt die Zuständigkeit der Staatsorgane für Kreditaufnahmen, Sicherheitsleistungen und Kreditgewährungen des Bundes. Die Bedeutung dieser Bestimmungen liegt nicht nur in der Einwirkung staatlicher Schuldenwirtschaft auf den Staatshaushalt und den Staatskredit überhaupt, sondern auch in dem Einfluß, den der Bund mittels seines Kreditwesens auf das gesamte Wirtschaftsleben ausübt. Nach dem letzten Weltkrieg sah der Staat sich gezwungen, in großem Umfange Hilfsmaßnahmen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige, beispielsweise der Landwirtschaft, der Ausfuhrwirtschaft und der Schifffahrt, durchzuführen. Im Hinblick auf die anderweitig große Belastung der öffentlichen Haushalte, aber auch aus wirtschaftspolitischen Gründen, geschah dies in

- 1) Bräuer S. 584 ff.; Görg S. 205; Henrichs S. 41 und Anm. 9; Hettlage, Finanzverfassung, S. 2 ff.; Maunz S. 37 ff.; Wacke, Finanzverfassung, S. 577 ff.
- 2) Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz) vom 23.12.1955 (BGBl I S. 817).
- 3) Hettlage, a.a.O., S. 3.

hohem Maße nicht durch Zuschüsse, sondern durch Einräumung von Bürgschaften, Garantien und Darlehen. Obwohl die Kriegsfolgen inzwischen weitgehend überwunden sind, hat diese Einflußnahme des Staates auf die Wirtschaft keineswegs abgenommen, sondern ist weiter im Steigen begriffen. ¹⁾

Bei der Auslegung des Art. 115 GG ist eine Reihe strittiger Fragen aufgetaucht, deren Beantwortung infolge der wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Bestimmung von erheblicher Bedeutung für die öffentliche Finanzwirtschaft ist. ²⁾ Diese Rechtslage entstand insbesondere deshalb, weil der Grundgesetzgeber sich keineswegs darauf beschränkte, den das Schuldenwesen regelnden Art. 87 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) zu übernehmen, sondern dessen Bestimmungen in wesentlichen Punkten ergänzte und erweiterte. Hierdurch ist auch die heutige Geltung einer Reihe von Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 (RHO) zweifelhaft geworden. Ein Teil der Probleme des Art. 115 GG ist bereits in den Kommentaren des Grundgesetzes und in vereinzelt Aufsätzen - häufig mit unterschiedlichem Ergebnis - behandelt worden. Andere wichtige Fragen, wie das Problem der mehrfachen Ausnutzung von Kreditermächtigungen und die Geltung des Artikels für Sondervermögen des Bundes, wurden bisher noch kaum erörtert.

In dieser Arbeit soll versucht werden, durch eine zusammenhängende Untersuchung der das Kreditwesen des Bundes

- 1) So betrug die Summe der in Anspruch genommenen Bürgschaftsermächtigungen des Bundes:

am 31.3.1953	rund	3,5	Milliarden	Mark
am 31.3.1955	rund	6,7	"	"
am 31.3.1959	rund	12,7	"	"

(Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für die Rechnungsjahre 1952 S.139 f., 1956 S.505, 1960 S.315).
- 2) Nach Vialon, Haushaltsrecht, S. 234, sind bisher nur zufällig schwere Störungen der Finanz- und Haushaltswirtschaft des Bundes, die aus den Streitfragen des Art. 115 GG hätten entstehen können, vermieden worden.

betreffenden Rechtsfragen zu ihrer Lösung beizutragen. Da Art. 115 GG vorläufiger Endpunkt einer langen staats- und verfassungsgeschichtlichen Entwicklung ist, erfordert dies zuerst ein Eingehen auf die Geschichte des staatlichen Kreditwesens in Deutschland. Die Erörterungen im Parlamentarischen Rat, insbesondere zu den erstmals gesetzlich geregelten Kreditgewährungen, sind jedoch des besseren Verständnisses wegen erst bei den einzelnen Problemen berücksichtigt. Die Gliederung des Stoffes ergibt sich im wesentlichen aus den drei Sätzen des Grundgesetz-Artikels. Das Kreditwesen der Sondervermögen des Bundes ist in einem eigenen Kapitel behandelt. Hier ist zuvor eine eingehende Umgrenzung der Stellung der Sondervermögen im Haushaltsrecht erforderlich.

Erster Teil: Die geschichtliche Entwicklung des öffentlichen Kreditwesens in Deutschland

1. Kapitel: Das Schuldenwesen der Städte und Landesherrschaften bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts

Wichtigste Voraussetzung für eine Entstehung des öffentlichen Kredites war der Übergang von der Naturalwirtschaft zur Geldwirtschaft. Das verstärkte Vordringen des Geldes als allgemein anerkanntes Tausch- und Zahlungsmittel geschah in Deutschland im hohen Mittelalter, verbunden mit einem Aufblühen der Städte, das zu neuen Wirtschaftsformen führte, die auch auf das flache Land zurückwirkten.¹⁾ In diesen Jahrhunderten feudaler und frühkapitalistischer Wirtschaftsverfassung begann sich ein immer weiter zunehmendes öffentliches Kreditwesen zu entwickeln.

Vor allem in den S t ä d t e n nahm das öffentliche Schuldenwesen bald einen bedeutenden Aufschwung. Hier war die Geldwirtschaft am frühesten zum Durchbruch gekommen, und es sammelten sich disponible Kapitalien an, die nach Anlage suchten. Außerdem waren die Sicherungen für die Gläubiger der Städte zunächst erheblich günstiger als für die Geldgeber der Landesfürsten. Während jede Forderung gegen einen Fürsten anfangs mit dessen Tode stark gefährdet war, konnten die Städte als selbständige Rechts- und Verfassungseinrichtungen innerhalb unbegrenzter Zeit in Anspruch genommen werden. Hinzu kam, daß die Städte früher als die Fürsten die zur Befriedigung ihrer Gläubiger erforderlichen Gelder auf dem Wege der Besteuerung aufbringen konnten. Auch bot die nach allgemeiner Rechtsanschauung erfolgende solidarische Haftung der Bürger mit ihrer Person und ihrem Vermögen

1) Conrad. S. 278; Mitteis S. 124.

den Gläubigern eine zusätzliche Sicherung. 1)

In den L a n d e s h e r r s c h a f t e n des Mittelalters war der Begriff des Staates noch untrennbar mit dem Träger des Staatsgedankens, dem Landesherrn, verbunden. Die Finanzwirtschaft eines Staates bestand aus der Privatwirtschaft des Fürsten; Hofausgaben und Staatsausgaben und damit auch landesherrliche Privat- und öffentliche Staatsschulden wurden nicht unterschieden. Demgemäß erschien auch als Schuldner nach dem Wortlaut der Schuldurkunden der Landesfürst persönlich. Die Einkünfte bezog der Landesherr aus seinem "Kammergute", den Domänen, Forsten und Regalien, später auch aus Steuern. Reichten die laufenden Einnahmen nicht aus, war er gezwungen, sein Eigentum zu verpfänden oder zu verkaufen. 2)

Die auf diese Weise erworbenen Mittel genügten bei dem zunehmenden Aufwand der Landesherren häufig nicht mehr, um alle Ausgaben bestreiten zu können. Zudem steigerte bald die Ablösung der feudalen Heeresverfassung durch die Aufstellung von Söldnerheeren den Geldbedarf der Landesherren in ungeheurem Maße. Die Fürsten waren daher gezwungen, sich hilfesuchend an ihre Städte und Stände zu wenden. Diese verpflichteten sich fast immer, wenn auch häufig erst nach längerem Zögern, zumindest einen Teil der Schulden der Landesherren zu bezahlen oder ihnen Kredite zu gewähren. Als Gegenleistung wurden sie von landesherrlichen Steuern befreit, erhielten das Recht, besondere Steuern bei ihren Bürgern einzutreiben, oder bekamen sonstige Vergünstigungen.

Oft wurden die bereits vom Landesherrn gemachten Schulden von den Städten und Ständen übernommen. Die Verwaltung der

1) Büchner S. 91; Landmann S. 7.

2) Kühnemann S. 6.

Schulden sowie die Zahlung der Zinsen blieb dann in der Regel in den Händen der Landstände, die dazu erforderlichen Summen wurden auf den Landtagen beraten und festgesetzt. ¹⁾

Der älteste urkundliche Nachweis einer in Brandenburg von den Landständen übernommenen landesherrlichen Schuld findet sich im Landtagsrevers vom Tage Bartholomäi 1472. Markgraf Albrecht Achilles rief hier seine Landstände um Hilfe und Beistand an, indem er ihnen darlegte, in welche Schuldenlast die Mark von seinen Vorfahren "durch redliche Ursachen" gebracht worden sei. Darauf versprachen die "Prälaten, Grafen, Herren, Ritterschaft, Mann und Städte", 100 000 Gulden in vier Jahren zu fünf Fristen zu bezahlen, jedoch nur in der Weise, daß "dieses Geld, das sie jetzt geben, an die Schuld und nirgend anderswo angelegt wird". Dafür sollten die Landstände für die Zukunft von der Landbede, einer Art Grundsteuer, befreit sein, mit Ausnahme der Zeit außergewöhnlicher, in dem Revers einzeln aufgeführter Notstände. ²⁾

In der Folgezeit sahen sich die Nachfolger des Markgrafen Albrecht in immer kürzeren Abständen genötigt, die Stände um Bewilligung von Geldern zur Bezahlung der Schulden und Einlösung der verpfändeten Schlösser zu bitten. Es lag nahe, daß die Stände bald die Anleihen, welche sie zu verzinsen und zu tilgen beabsichtigten, nicht erst vom Landesherrn übernahmen, sondern von vornherein selbst abschlossen. So gab es schon nach dem Landtagsrevers vom Dienstag nach Dionysius 1550 Landesschuldscheine, welche von den Landständen unterschrieben und besiegelt waren. Kurfürst Joachim II. hatte hierzu erklärt: "... weil auch Unsere Landstände vielfältig vor Uns gesiegelt, denen Wir ihnen gnädige Danksagung thun, wollen wir auch Verordnung thun, ihnen in Lösung der Schuld-

1) Krug S. 3 f.; Richter S. 4 f.

2) Krug S. 5.

verschreibungen ihre Siegel wieder zuzustellen." 1)

Die preußischen Könige mußten später zur Bestreitung ihrer Ausgaben ebenfalls Anleihen bei den Landständen aufnehmen, vor allem zur Bezahlung der Kriegskosten. Andererseits gelang es ihnen in den Friedensjahren nicht selten, einen teilweise erheblichen Staatsschatz anzusammeln. So hinterließ Friedrich der Große bei seinem Ableben 1786 einen Staatsschatz von über 55 Millionen Thalern, dem allerdings nicht unerhebliche Schuldposten gegenüberstanden. 2)

In der bisher behandelten Periode des öffentlichen Kreditwesens in Deutschland ist eine Beziehung der aufgenommenen Kredite auf bestimmte Arten des staatlichen Bedarfs nicht festzustellen. Die Eingehung von Schulden erfolgt nicht als reguläres Mittel zur Deckung außerordentlicher Aufwendungen, sondern gilt als ein für eine gesunde Finanzwirtschaft im Grunde ungehöriges Deckungsmittel, das im Einzelfall jeweils mit einer besonderen Notlage entschuldigt wird. Die Verzinsung und Tilgung der öffentlichen Schulden geschieht häufig nur sehr unregelmäßig oder unterbleibt sogar ganz. So ist, im ganzen gesehen, der öffentliche Kredit in Deutschland bis zum Ende des 18. Jahrhunderts unorganisch und unentwickelt. 3)

2. Kapitel: Vorstufen und Beginn der verfassungsmäßigen Verankerung des Schuldenwesens

Eine entscheidende Veränderung im öffentlichen Kreditwesen in Deutschland bahnte sich am Beginn des 19. Jahrhunderts an. Sie stand in enger Verbindung mit den Bestrebungen der bürgerlichen Kräfte, ihre Rechte in einer Verfassung niederge-

1) Krug S. 8.

2) Richter S. 14.

3) v. Eheberg-Boesler S. 189; Landmann S. 3.

legt zu erhalten. In der Kontrolle der Staatsfinanzen erblickten die Bürger die beste Sicherung jeden Konstitutionalismus. Für eine geordnete Regelung der öffentlichen Finanzen war aber eine Regelung der öffentlichen Schulden wichtige Voraussetzung.

Auch in Preußen wurde die auf Schaffung einer konstitutionellen Verfassung zielende Entwicklung durch Bestrebungen, eine verfassungsmäßige Verankerung des Schuldenwesens zu erreichen, entscheidend gefördert. Ausgangspunkt hierfür waren wieder einmal außergewöhnliche Notzeiten, zu deren Behebung eine Konsolidierung der Staatsfinanzen auch dem König dringend erforderlich schien.

Im Tilsiter Frieden vom 9.7.1807 hatte Preußen u.a. sämtliche Gebiete zwischen der Elbe und dem Rhein und das ganze Preußische Polen verloren, so daß dem Staate nur 2855 Quadratmeilen mit etwa 4 Millionen Bewohnern übriggeblieben waren. Auch dieses Gebiet hielt Napoleon noch besetzt und erklärte sich nur gegen das Versprechen einer Kontributionszahlung in Höhe von 120 Millionen Franken zu dessen Räumung bereit.

In dieser finanziellen Notlage betraute der preußische König Friedrich Wilhelm III. den Freiherrn von Hardenberg mit der Leitung der Staatsangelegenheiten und entließ den Minister von Altenstein, der als seiner Ansicht nach letzten Ausweg die Abtretung der Provinz Schlesien an Frankreich gegen Erlaß der restlichen Kontribution erwogen hatte. Hardenberg arbeitete mit Zustimmung des Freiherrn vom Stein einen vollständigen Plan zur Regelung der Finanzen aus und gewann, um die Mithilfe aller Staatsangehörigen an diesem Werke zu sichern, den König für den Gedanken einer reichsständischen Verfassung.¹⁾

1) Ebert, Reichsschuldenordnung, S. 156; Ranke S. 241 ff.; Richter S. 20 f.

In dem Edikt über die Finanzen des Staates und die neuen Einrichtungen wegen der Abgaben usw. vom 27.10.1810 (PrGS S. 25 ff.) ordnete der König, "um den Wohlstand Unsers Staats wieder herzustellen" und "den Kredit empor zu heben", u.a. eine Einziehung und Veräußerung der geistlichen Güter und Staatsdomänen zur Schuldentilgung an und stellte die Wiederaufnahme des Zinsendienstes für die Anleihen in Aussicht. Im Schlußteil des Edikts hieß es dann: ".... Wir Uns vorbehalten, der Nation eine zweckmäßig eingerichtete Repräsentation, sowohl in den Provinzen als auch für das Ganze zu geben, deren Rath Wir gern benutzen und in der Wir nach Unsern landesväterlichen Gesinnungen gern Unsern getreuen Unterthanen die Überzeugung fortwährend geben werden, daß der Zustand des Staats und der Finanzen sich bessere, und dass die Opfer, welche zu dem Ende gebracht werden, nicht vergeblich sind."

Hiermit war, unmittelbar veranlaßt durch eine dringende Regelung der Staatsschulden, in Preußen der Grundstein für eine konstitutionelle Entwicklung und damit auch für die Verankerung des Schuldenwesens in einer Verfassung gelegt.

Die restaurativen Bestrebungen in Deutschland in den auf die Freiheitskriege 1813/14 folgenden Jahren waren der in dem Edikt von 1810 vorgesehenen Beschränkung des Absolutismus durch eine Volksvertretung nicht günstig. Andererseits hatte vor allem anfangs die von Napoleon erzwungene Unterstützung des Russlandfeldzuges und später die Aufstellung ansehnlicher Streitkräfte gegen Napoleon hohe Kosten verursacht und die gerade erst begonnene Ordnung des Finanzwesens in Preußen empfindlich gestört. Die öffentliche Verschuldung vergrößerte sich schließlich so stark, daß Staatskanzler von Hardenberg persönlich den Vorsitz einer Kommission zur Regelung des Staatshaushalts und des Schuldenwesens übernahm.¹⁾

1) Ebert, Reichsschuldenordnung, S. 157; Kühnemann, Reichsschuldenverwaltung, S. 8; v.Treitschke, Dritter Teil, S.68.

Ergebnis ihrer Arbeit bildete die Verordnung wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens, die Friedrich Wilhelm III. am 17.1.1820 erließ. ¹⁾

Erklärtes Ziel dieser Verordnung war es, "das Vertrauen zum Staat und zu seiner Verwaltung zu befestigen". Der hiermit erhofften Steigerung der Kreditwürdigkeit diente eine Reihe von für die zukünftige Entwicklung wegweisenden Maßnahmen.

Entgegen der bisherigen Gepflogenheit wurde in der Verordnung der Stand der Verschuldung des Staates dargelegt und eine Schuldensumme von über 180 Millionen Thalern ausgewiesen. Gleichzeitig erklärte der König den Staatsschulden-Etat "auf immer für geschlossen" und verbot die Ausstellung von Staatsschuldscheinen oder anderen Staatsschulden-Dokumenten über die angegebene Summe hinaus. Eine etwa doch erforderliche Aufnahme eines neuen Darlehns sollte "nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen" (Art. II). Für die bisherigen Staatsschulden wurde, sofern sie nicht schon gesondert gesichert waren, mit dem gesamten Staatsvermögen Garantie geleistet. Ein Teil der Staatseinnahmen wurde direkt an die Staatsschulden-Tilgungskasse überwiesen.

Von besonderer Bedeutung war, daß zur Verwaltung der Staatsschulden eine "von den übrigen Staats- und Finanzverwaltungen ganz abgesonderte Behörde unter der Bezeichnung Hauptverwaltung der Staatsschulden" eingesetzt wurde (Art. VIII). Damit beschränkte die absolute Regierung ihre Machtbefugnisse zugunsten einer selbständigen Kreditkontrolle. Die neue Behörde war für die Ausstellung der Staatsschuldscheine, ihre Verzinsung und Tilgung verantwortlich. Der künftigen reichsständischen Versammlung, bis zu ihrer Errichtung dem Staatsrate, sollte sie alljährlich Rechnung legen, die Erteilung der Ent-

1) PrGS S. 9 ff.

lastung behielt sich der König nach Maßgabe ihres Gutachtens vor (Art. XIII). Der Präsident und die Mitglieder der Hauptverwaltung der Staatsschulden hatten wegen der von ihnen zu übernehmenden Verpflichtungen einen besonderen Eid zu leisten

Die Mitwirkung einer erst noch zu schaffenden Volksvertretung am staatlichen Kreditwesen war mit dieser Verordnung einen großen Schritt nähergerückt. Ihre Verankerung in einer Verfassungsurkunde unterblieb lediglich deshalb, weil infolge der großen Finanznot des Staates eine Regelung des Schuldenwesens drängte, während der König die Einführung einer Verfassung noch weiter hinauszuzögern beabsichtigte.

Die in Art. II der Verordnung von 1820 vorgesehene Mitwirkung der Stände bei der Aufnahme von Darlehen wurde, nachdem sie zuvor mehrfach umgangen worden war, ¹⁾ anlässlich der beabsichtigten Aufnahme einer Anleihe für den Bau der strategisch und wirtschaftlich wichtigen Eisenbahnlinie Berlin-Königsberg verwirklicht. ²⁾ Am 3.2.1847 ergingen das Patent die ständischen Einrichtungen betreffend ³⁾ und die Verordnung über die Bildung des Vereinigten Landtags. ⁴⁾ Nach dem Patent sollten, "so oft die Bedürftigkeit des Staates entweder neue Anleihen oder die Einführung neuer oder eine Erhöhung der bestehenden Steuern erfordern möchte", die bereits seit 1823 bestehenden Provinzialallandstände zu einem Vereinigten Landtag zusammentreten und über entsprechende Ermächtigungen befinden. ⁵⁾

- 1) Richter S. 116.
- 2) Ebert, Reichsschuldenordnung, S. 158; v. Treitschke, Fünfter Teil, S. 497 f.
- 3) PrGS S. 33.
- 4) PrGS S. 34.
- 5) Der Vereinigte Landtag verweigerte allerdings seine Zustimmung zur Aufnahme der geplanten Eisenbahn-Anleihe (Richter S. 119). Ein Beispiel ständischer Mitwirkung bei Aufnahme einer Schuld bildet der "Allerhöchste Erlass vom 3. April 1848, über die verzinsliche Annahme freiwilliger Beiträge zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse." - PrGS S. 117.

Gleichzeitig wurde durch Verordnung eine ständische Deputation für das Staatsschuldenwesen gebildet. ¹⁾ Sie bestand aus acht Mitgliedern, von denen je eines von den Ständen der acht Provinzen zu wählen war. Ihr, und nicht mehr wie bisher dem Staatsrat oder der geplanten reichsständischen Versammlung, hatte die Hauptversammlung der Staatsschulden nunmehr alljährlich Rechnung zu legen.

Unter dem Eindruck der revolutionären Unruhen in Frankreich und Deutschland wurde bereits im folgenden Jahre, am 5.12. 1848, vom preußischen König Friedrich Wilhelm IV. die sogenannte octroyierte Verfassung erlassen, ²⁾ welche die Gewaltenteilung durchführte und die konstitutionelle Monarchie in Preußen einführte. Das Kreditwesen war in ihr in einem eigenen Art. 102 geregelt. Er lautete:

"Die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse findet nur auf Grund eines Gesetzes statt. Dasselbe gilt von der Übernahme von Garantien zu Lasten des Staates."

Die gleiche Regelung traf die vereinbarte Verfassung vom 31.1.1850 (PrGS S. 17), deren Art. 103 gleichlautend mit Art. 102 der octroyierten Verfassung war. Damit war die Mitwirkung der Volksvertretung am staatlichen Kreditwesen endgültig gesichert.

Die Aufgaben der durch die im Frühjahr 1848 erfolgte Auflösung des Vereinigten Landtags in Wegfall gekommenen ständischen Deputation für das Staatsschuldenwesen nahm nunmehr eine neugebildete Staatsschuldenkommission wahr. Sie bestand aus je drei von der ersten Kammer (Herrenhaus) und der zweiten Kammer (Abgeordnetenhaus) gewählten Mitgliedern sowie dem Präsidenten der Oberrechnungskammer, einem königlichen Beam-

1) PrGS 1847 S. 43.

2) PrGS S. 375.

ten. ¹⁾ Den beiden Kammern hatte sie über die Tätigkeit der unter ihre Aufsicht gestellten Hauptversammlung der Staatsschulden alljährlich Bericht zu erstatten. Damit war eine enge Verbindung zwischen dem Parlament und der von der Regierung unabhängigen Schuldenverwaltung hergestellt.

3. Kapitel: Das staatliche Kreditwesen in Deutschland
von der Verfassung des Norddeutschen Bundes
bis zum Bonner Grundgesetz

Die Regelung des staatlichen Schuldenwesens in Gesamtdeutschland baute weitgehend auf der bereits in Preußen vollzogenen Entwicklung auf. So ordnete die am 1.7.1867 in Kraft getretene Verfassung des Norddeutschen Bundes ²⁾ das Schuldenwesen im wesentlichen in Anlehnung an Art. 103 der preußischen Verfassung von 1850. Im Unterschied zu dieser machte sie jedoch sowohl die Kreditaufnahme als auch die Übernahme einer Garantie vom Vorliegen eines außerordentlichen Bedürfnisses abhängig. Die Bundesverfassung folgte damit den nunmehr vorherrschenden finanzwissenschaftlichen Lehrmeinungen, die staatliche Kreditaufnahmen nicht mehr als notwendiges Übel, sondern als wesentlichen Bestandteil einer modernen Volkswirtschaft ansahen, sie aber auf außerordentliche Bedarfsfälle beschränkt wissen wollten. ³⁾

Art. 73 der Verfassung lautete:

"In Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses können im Wege der Bundesgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen."

- 1) Gesetz betr. die Verwaltung des Staatsschuldenwesens und die Bildung einer Staatsschuldenkommission vom 24.2.1850 - PrGS S. 57.
- 2) Die Verfassung wurde in den Einzelstaaten als Landesgesetz verkündet, für Preußen s. PrGS S. 817.
- 3) Landmann S. 3; Zusammenstellung der einzelnen Theorien bei Cohn S. 716 ff.

Bereits im Jahre 1867 ergab sich die Notwendigkeit, Kreditmittel zur Bestreitung außerordentlicher Ausgaben für die Bundesmarine und die Erweiterung der Küstenverteidigung bereitzustellen. Nach dem hierzu erlassenen Gesetz vom 9.11.1867 (BGBl S. 157) sollten die erforderlichen Gelder bis zur Höhe von 10 Millionen Thalern durch eine verzinsliche Anleihe beschafft werden. Schwierigkeiten bereitete die Frage, wem die Ausfertigung der Schuldverschreibungen, ihre Verzinsung und Tilgung übertragen werden sollte.

Zwar hatte das Gesetz diese Aufgaben ausdrücklich einer Bundesschuldenverwaltung übertragen, doch bestand eine solche bei Erlaß des Gesetzes noch nicht. Ein ihre Errichtung vorsehender Gesetzesentwurf, der bereits im Oktober 1867 dem Reichstag zugeleitet war, stieß in der parlamentarischen Beratung auf große Schwierigkeiten. Die Stellung der Bundesschuldenverwaltung zwischen Legislative und Exekutive und damit ihre Unabhängigkeit von dieser war heftig umstritten und konnte nicht gelöst werden. Der Forderung des Reichstages, bei Mängeln in der Arbeit der Bundesschuldenverwaltung selbständig gegen deren Beamte vorgehen zu können, widersprach der Bundesrat und vor allem dessen Vorsitzender, der Bundeskanzler, der dieses Recht für sich als Vertreter der Exekutive in Anspruch nahm.¹⁾

Um die Aufnahme der geplanten Anleihe nicht noch länger zu verzögern, entschloß man sich schließlich zu einem Provisorium. Nach einem am 19.6.1868 erlassenen Gesetz (BGBl S.339) wurde die Verwaltung der geplanten Anleihe bis zum Erlaß eines Gesetzes über die Bundesschuldenverwaltung der Preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden übertragen und sollte von derselben nach Maßgabe des preußischen Gesetzes vom 24.2.1850 durchgeführt werden.

1) Ebert, Reichsschuldenordnung, S. 160 f.; Sattler S. 295 ff.

Die Aufgaben der in Preußen bestehenden Staatsschulden-Kommission wurden im Norddeutschen Bund einer Bundesschulden-Kommission zugewiesen. Sie bestand aus je drei Vertretern des Bundesrates und des Reichstages sowie dem Präsidenten der zukünftigen Rechnungsbehörde des Norddeutschen Bundes, bis zu deren Errichtung dem Chefpräsidenten der Preußischen Oberrechnungskammer.

Art. 73 der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde zunächst in die Verfassung des Deutschen Bundes ¹⁾ und dann in diejenige des Deutschen Reiches vom 16.4.1871 (BGBl S. 63) nahezu unverändert übernommen.

Grundlage für die Verwaltung der Schulden bildeten in der Folgezeit weiterhin die bereits erwähnten Gesetze des Norddeutschen Bundes vom 9.11.1867 und 19.6.1868. Sowohl in der Zeit des Norddeutschen Bundes als auch in den ersten Jahrzehnten des Deutschen Reiches wurde für die neu bewilligten Anleihen die Gültigkeit ihrer Bestimmungen jedesmal in dem betreffenden Anleihegesetz oder durch Bezugnahme ausgesprochen.

Eine generelle Regelung der Schuldenverwaltung des Deutschen Reiches erfolgte erst durch die Reichsschuldenordnung vom 19.3.1900 (RGBl S. 129). Auch nach ihr verblieb die Verwaltung der Reichsanleihen bis auf weiteres bei der Preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden, nunmehr aber unter der Bezeichnung "Reichsschuldenverwaltung". Für die Verwaltung der Schulden blieben die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 24.2.1850 maßgebend (§ 9). Eine Rechtfertigung dafür, daß die Reichsschulden weiterhin von einer preußischen Behörde verwaltet werden, sah man darin, daß in der ersten Zeit nach der Gründung des Deutschen Reiches die Reichsschuld im Verhältnis zur preußischen Schuld nur gering war. ²⁾ Als parlamentari-

1) BGBl 1870 S. 627.

2) Ebert, Reichsschuldenverwaltung, S. 162.

sche Kontrollinstanz wurde eine Reichsschuldenkommission gebildet, die aus je sechs Mitgliedern des Bundesrates und des Reichstages sowie dem Chefpräsidenten der preußischen Ober-Rechnungskammer in seiner gleichzeitigen Eigenschaft als Chefpräsident des Rechnungshofes für das Deutsche Reich bestand (§ 12).

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 (RGBl S. 1383) behandelte das staatliche Kreditwesen in Art. 87. Er lautete:

"Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen."

Von besonderer Bedeutung war hierbei die Ausdehnung des Erfordernisses einer gesetzlichen Ermächtigung auf sämtliche Kreditoperationen zur Geldbeschaffung.

Zur Ausführung des Art. 87 WRV wurde am 13.2.1924 eine neue Reichsschuldenordnung (als Verordnung mit Gesetzeskraft auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 8.12.1923) erlassen.¹⁾ Die Verwaltung der Reichsschulden war hier einer neuen, von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesonderten, selbständigen Reichsbehörde mit der Bezeichnung "Reichsschuldenverwaltung" übertragen (§ 24). An die Stelle der bisherigen Reichsschuldenkommission trat als Überwachungsorgan der gesetzgebenden Körperschaften ein Reichsschuldenausschuß, bestehend aus je sechs Mitgliedern von Reichsrat und Reichstag und dem Präsidenten des Rechnungshofs des Deutschen Reiches (§ 31).

Bei den ersten Beratungen für ein Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, die vom 10. bis 25.8.1948 im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee stattfanden, wurde das öffentliche

1) RGBl S. 95.

Kreditwesen "in Anlehnung an Art. 87 der Weimarer Verfassung" ¹⁾ geregelt, allerdings mit der wesentlichen Änderung, daß nunmehr auch Kreditgewährungen von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig sein sollten. Hierüber wird noch des näheren zu handeln sein. Art. 126 des Herrenchiemseer Entwurfes (HCHE) bestimmte:

"Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf beschafft werden. Alle Kreditbeschaffungen und Kreditgewährungen oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, bedürfen eines Gesetzes."

Der Entwurf von Herrenchiemsee wurde in den Beratungen des Parlamentarischen Rates, vor allem seines Finanzausschusses und seines Hauptausschusses, eingehend erörtert und dabei noch wesentlich geändert. In seiner endgültigen Fassung lautet der nunmehrige Art. 115 GG:

"Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Aufgaben zu werbenden Zwecken und nur auf Grund eines Bundesgesetzes beschafft werden. Kreditgewährungen und Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, dürfen nur auf Grund eines Bundesgesetzes erfolgen. In dem Gesetze muß die Höhe des Kredites oder der Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die Haftung übernimmt, bestimmt sein."

An die Stelle der bisherigen Reichsschuldenverwaltung ist nunmehr eine Bundesschuldenverwaltung getreten, ²⁾³⁾ die Aufsicht über sie einem Bundesschuldenausschuß übertragen worden. ⁴⁾

- 1) Bericht S. 56.
- 2) § 2 des Ges. über die Errichtung einer Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 12.7.1948 (WiGBI S. 73) i.V. mit der VO über die Bundesschuldenverwaltung vom 13.12.1949 (BGBl 1950 S. 1).
- 3) Bereits am 1.12.1946 war eine Zentral-Schuldenverwaltung f.d.Brit.Zone in Hamburg errichtet worden. Vgl. Verordnung Nr. 63 in Amtsblatt der Militärregierung Deutschland - Brit. Kontrollgebiet - Nr. 15 S. 357.
- 4) § 6 des Gesetzes vom 12.7.1948 (WiGBI S. 73) i.V. mit der VO vom 13.12.1949 (BGBl 1950 S. 1).

Zweiter Teil: Der Bund als Kreditnehmer und Kreditgeber

1. Kapitel: Kreditaufnahme

I. Abschluß von Kreditverträgen

1) Der Begriff des Kredites

Das Wort "Kredit" bezeichnet in seiner allgemeinen Bedeutung das Vertrauen, das eine Person im Wirtschaftsleben genießt.¹⁾ Ihr Kredit ist groß, wenn man ihr vertraut, daß sie fähig und willens ist, von ihr eingegangene Schuldverpflichtungen zu erfüllen.

Daneben wird unter "Kredit" aber auch die Hingabe einer auf dem angeführten Vertrauen beruhenden wirtschaftlichen Leistung und die Annahme dieser Leistung gegen Zusicherung späterer Gegenleistung verstanden.²⁾ Hierbei wendet der Kreditgeber seinem Vertragspartner, dem Kreditnehmer, Leistungen zu, er "gewährt einen Kredit", während der Kreditnehmer sich "einen Kredit beschafft" oder "einen Kredit aufnimmt".

Kreditaufnahme auf der einen und Kreditgewährung auf der anderen Seite sind in einer modernen Volkswirtschaft von wesentlicher Bedeutung. Neben der Privatwirtschaft, die den Kreditweg insbesondere zur Finanzierung von Investitionen aller Art benutzt, beteiligt sich auch der Staat in erheblichem Maße am Kreditverkehr. Er ist hierbei sowohl Kreditnehmer als auch Kreditgeber.

2) Verschiedene Formen staatlicher Verschuldung

Die Stellung des Bundes als Kreditnehmer regelt Art. 115 Satz 1 GG. Zur Abgrenzung der Schuldaufnahme im Kreditwege

1) Diese Bedeutung hat der Kreditbegriff auch in § 824 BGB.
2) v. Bitter S. 1083.

von anderen Vertragsformen ist es erforderlich, verschiedene Formen staatlicher Verschuldung zu unterscheiden.

Die vom Staat eingegangenen Schuldverpflichtungen werden allgemein in Verwaltungs- und Finanzschulden unterschieden. ¹⁾

V e r w a l t u n g s s c h u l d e n sind danach diejenigen Schulden, die im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit entstehen. Einmal handelt es sich um Verpflichtungen aus gegenseitigen Verträgen, beispielsweise Kauf-, Miet- und Dienstverträgen (Lohngeelder), bei denen erst der Vertragspartner geleistet hat, der Bund mit seiner Leistung aber noch im Rückstand ist. Daneben können Schuldverpflichtungen, die nicht als solche erstrebt werden, im Zusammenhang mit irgendeiner Verwaltungstätigkeit entstehen, z.B. von den Gerichten angenommene Hinterlegungen, Kautionen usw. Alle diese Schuldverpflichtungen werden nicht nur von der Finanzverwaltung, sondern auch von anderen Verwaltungszweigen begründet.

F i n a n z s c h u l d e n geht dagegen allein die Finanzverwaltung ein. Sie bilden neben den Steuern selbständige Deckungsmittel für den Staatsbedarf. Mit ihnen sollen diejenigen Staatsausgaben finanziert werden, die aus den laufenden Einnahmen nicht gedeckt werden können.

Wenn der Bund nach Art. 115 Satz 1 GG Geldmittel im Kreditwege nur unter bestimmten Voraussetzungen beschaffen darf, ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift eindeutig, daß es sich hier allein um die Eingehung von Finanzschulden handeln kann. Lediglich bei ihrer Vereinbarung werden Gelder beschafft, während bei den Verwaltungsschulden eine Geldeinnahme allenfalls als Entgelt für eine Sachleistung oder als Ne-

1) Büchner S. 103; Ernst, Kontrollfunktionen, S. 220; v. Heckel-Lotz, Art. Staatsschulden, S. 817; Hoegner S. 121; Moll S. 263 f.; Terhalle S. 510.

benwirkung eines Vertrages entsteht. ¹⁾

Mit dieser Einteilung in Verwaltungs- und Finanzschulden darf eine andere nicht verwechselt werden: die in fundierte und schwebende Schulden. ²⁾

Unter einer f u n d i e r t e n S c h u l d verstand man in früheren Zeiten eine Schuld, deren Sicherheit nicht nur im Staatskredit allgemein, sondern in einem besonderen Unterpfand - einem Fundus - bestand. Diese privatrechtliche Auffassung trat später hinter einer öffentlich-rechtlichen Ansicht zurück, wonach der Staatskredit allein auf die Kreditwürdigkeit des Staates selbst gegründet ist. ³⁾ Heute bezeichnet man eine Schuld als fundiert, die langfristige Rückzahlungstermine hat oder für die überhaupt keine Tilgungspflicht besteht, während eine s c h w e b e n d e S c h u l d aus den laufenden Einnahmen getilgt werden soll. Fundierte Schulden sind regelmäßig Finanzschulden, schwebende Schulden können sowohl Verwaltungs- als auch Finanzschulden sein. ⁴⁾

3) Das Verhältnis des § 1 Abs. 1 RSchO zu
Art. 115 Satz 1 GG

§ 1 Abs. 1 der bereits erwähnten Reichsschuldenordnung vom 13.2.1924, die seinerzeit als Ausführungsgesetz zu Art. 87 WRV erlassen wurde und nunmehr nach Art. 123, 124 GG Bundesrecht geworden ist, bestimmt:

-
- 1) Im Ergebnis ebenso v. Mangoldt, Kommentar, Art. 115 Anm. 3; Seifert-Geeb zu Art. 115 GG.
 - 2) Büchner S. 103; Lotz S. 876; Moll S. 264; Saemisch S. 437; Schultzenstein-Dieben S. 14
 - 3) v. Eheberg-Boesler S. 189; v. Heckel-Lotz, Art. Staatsschulden, S. 818.
 - 4) Beispiele bei Lotz S. 899.

"Die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits für das Reich gemäß Artikel 87 der Reichsverfassung erfolgt durch Ausgabe von Schuldverschreibungen oder Schatzanweisungen, Eingehung von Wechselverbindlichkeiten oder Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein."

Als weitere Schuldform ist als Ergänzung hierzu in § 21 RSchO die Schuldbuchforderung vorgesehen.

Aus dem Wortlaut der §§ 1 Abs. 1, 21 RSchO i.V. mit dem des Art. 115 Satz 1 GG geht nicht klar hervor, ob die §§ 1, 21 RSchO eine gesetzliche Festlegung des Kreditbegriffs in Art. 115 Satz 1 GG darstellen sollen und demnach nur die hier aufgeführten Schuldformen die Voraussetzungen des Art. 115 GG erfüllen, oder ob die genannten Bestimmungen der RSchO jede in ihnen nicht vorgesehene Form der Aufnahme von Finanzschulden ausschließen.

Die Auffassung, der Gesetzesvorbehalt des Art. 115 Satz 1 GG sei allein auf die in der RSchO genannten Schuldformen beschränkt, ist früher von Vialon¹⁾ vertreten worden. Er begründete sie im wesentlichen mit praktischen Erwägungen. Es sei für die Verwaltung nicht möglich, für jede Betätigung ihres Kredites eine besondere gesetzliche Ermächtigung einzuholen.

Die herrschende Meinung²⁾ vertritt demgegenüber die Ansicht, daß die RSchO alle Schuldenformen, die gemäß Art. 87 WRV (nunmehr Art. 115 GG) zulässig sind, erschöpfend aufzählt.

Für die Beantwortung dieser Frage ist eine Auslegung der Worte "im Wege des Kredites" des Art. 115 Satz 1 GG, auf den § 1

1) Vialon, Artikel 115, S. 94 f. Anders nunmehr in Haushaltsrecht S. 235, wo er darauf abstellt, ob fremdes Geld kreditweise in die Bundeskasse fließt.

2) Anschütz Art. 87 WRV Anm. 1; Ernst, Kontrollfunktionen, S. 219 f.; Kühnemann, Reichsschuldenverwaltung, S. 18; Mook S. 24; Saemisch S. 437; Schultzenstein-Dieben S. 22.

RSchO Bezug nimmt, erforderlich. Bei der Auslegung einer Verfassungsbestimmung ist, ebenso wie bei der Auslegung anderer Gesetze, der im Gesetz zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers zu erforschen.¹⁾ Hierbei ist neben dem Wortlaut des Gesetzes vor allem auch dessen Sinn und Zweck zu ermitteln und bei der Auslegung zu berücksichtigen.²⁾

Der Gesetzeszweck des Art. 115 GG, auf den später noch ausführlicher einzugehen sein wird, besteht ersichtlich darin, es nicht der Verwaltung zu überlassen, wann und in welcher Höhe sie Kredite aufnimmt, sondern hierfür besondere Schranken zu setzen. Diesem Sinn und Zweck würde es widersprechen, wenn die Beschränkungen der Verfassung nur für einige Schuldformen gelten, andere Schulden aber von ihnen nicht betroffen werden. So ist in § 1 Abs. 1 RSchO zwar die Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein, nicht aber die Darlehnsaufnahme ohne Ausstellung eines Schuldscheines als Form der Kreditbeschaffung aufgeführt worden. Eine Beschränkung der Verwaltung bei der Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein wäre aber weitgehend bedeutungslos, wenn die Verwaltung bei der Aufnahme von Darlehen ohne Schuldschein diese Bestimmungen nicht berücksichtigen müßte.

Hinzu tritt folgende Überlegung: Die Vorschrift des Art. 115 Satz 1 GG, wonach eine Kreditaufnahme bestimmten Schranken unterliegt, kann als Verfassungsvorschrift nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Gesetzgebungsorgane abgeändert werden (Art. 79 Abs. 2 GG). Demgegenüber kann es nicht zulässig sein, daß der Gesetzgeber in der RSchO mit einfacher Mehrheit den Kreditbegriff inhaltlich festlegt und so bestimmt,

- 1) So das BVerfG in st. Rspr. Vgl. insbesondere BVerfGE 1,299 (312) und 11,126 (129 ff.).
- 2) BVerfGE 8,81 (88); 9,185 (190); 11,126 (130).
Siehe auch Enneccerus-Nipperdey § 51 III 1 und Fußnote 21 mit weiteren Nachweisen; Hefermehl in Soergel-Siebert § 133 Anm. 34; Siebert S. 42.

welche Kreditarten von der Verfassungsvorschrift erfaßt werden.

Dem Gesetzeszweck entspricht allein die Auslegung, daß in den §§ 1, 21 RSchO alle Formen aufgeführt sind, in denen überhaupt eine Kreditaufnahme zulässig ist. Diese Kreditformen können jederzeit durch einfaches Gesetz geändert oder ergänzt werden, die Schranken der Verfassung gelten in jedem Falle. ¹⁾

Eine unzumutbare Einschränkung der Tätigkeit der Verwaltung liegt in dieser Auslegung entgegen der von Vialon geäußerten Befürchtung nicht. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Verwaltungsschulden nicht den Beschränkungen des Art. 115 GG unterliegen.

4) Die zugelassenen Formen staatlicher Kreditaufnahme

Schuldverschreibungen, Schatzanweisungen, Wechsel, Darlehen gegen Schuldschein (§ 1 Abs. 1 RSchO) und Schuldbuchforderungen (§ 21 RSchO) sind demnach diejenigen Formen, in denen der Bund Geldmittel im Kreditwege beschaffen darf.

Schuldverschreibungen sind Urkunden, in denen sich der Bund als Aussteller zu einer Geldleistung verpflichtet. In der Regel lauten die Schuldverschreibungen

- 1) Vgl. auch Begründung zum Entwurf einer Reichsschuldenordnung (Drucksachen des Reichstags, I. Wahlper., 1920/24, Nr. 6523).

Zu §§ 1 - 22: "Es soll ... durch die Einbeziehung neuer Schuldformen, nämlich des Darlehens und der an Order und auf Namen lautenden Schuldverschreibungen und Schatzanweisungen dem Reichsminister der Finanzen ein freierer Spielraum bei der Ausnutzung der Kredite gewährt werden. ... Dies soll erreicht werden mit der Heranziehung der oben erwähnten neuen Schuldformen."

Zu § 1: "Der Abs. 1 ... zählt die jetzt zugelassenen Schuldformen einzeln auf."

des Bundes auf den Inhaber und unterliegen dann den Vorschriften der §§ 793 ff. BGB. Die RSchO läßt jedoch auch die Ausstellung von Namens- und Orderschuldverschreibungen zu (§§ 7, 8 RSchO).

Die vom Bund ausgestellten Schuldverschreibungen sind verzinslich. Sie haben eine Laufzeit von etwa 10 bis 20 Jahren, dienen demnach zur Begründung langfristiger Kreditverbindlichkeiten. Für die Tilgung sind sie zumeist in Gruppen eingeteilt, die in gleichen Zeitabständen, etwa von einem Jahr, ausgelost werden, wobei sich der Staat als Schuldner häufig das Recht vorzeitiger Kündigung vorbehält.

Verpflichtungen aus einer Schuldverschreibung können nicht vor vollendeter Ausstellung der Urkunde entstehen. Nach der von der h.M. vertretenen sog. modifizierten oder gemäßigten Vertragstheorie ist daneben der Abschluß eines Begebungsvertrages oder gutgläubiger Erwerb der Urkunde durch einen Dritten erforderlich.¹⁾ Schuldverschreibungen werden nach § 4 RSchO allein durch die Bundesschuldenverwaltung ausgestellt. Aus Schuldverschreibungen, die von einer anderen Stelle ausgestellt sind, ist der Bund nicht verpflichtet, sie sind privatrechtlich ungültig.²⁾

Die S c h a t z a n w e i s u n g e n des Bundes sind ebenfalls Schuldverschreibungen im Sinne des Privatrechts und als Inhaber-, Order- oder Namenspapiere zugelassen (§§ 7, 8 RSchO). Im Gegensatz zu den Schuldverschreibungen werden sie nicht nach einem Tilgungsplan ausgelost oder gekündigt, sondern sind mit ihrem Gesamtbetrag an einem bestimmten Termin zur Rückzahlung fällig. Schatzanweisungen können verzinslich oder unverzinslich sein. Die unverzinslichen Schatzan-

- 1) BGB-RGRK § 793 Anm. 1; Enneccerus-Lehmann § 208 II.
- 2) Mook S. 60; Schultzenstein-Dieben S. 22; ebenso Begr. zum Entwurf einer RSchO zu § 4 (Drucks. des Reichstages, 1. Wahlper. 1920/24, Nr. 6523).

weisungen (sog. U-Schätze) sind wie Wechsel diskontierbar und dienen nur zur Begründung kurzfristiger Schulden.

Die vom Bund begebenen W e c h s e l werden im Verkehr allgemein als "Schatzwechsel" bezeichnet. ¹⁾ Die Vorschriften des Wechselgesetzes vom 21.6.1933 (RGBl I S. 399) finden auf sie Anwendung. Zur Ausstellung der Wechsel ist allein die Bundes-schuldenverwaltung berechtigt (§ 4 RSchO). Ebenso wie die unverzinslichen Schatzanweisungen dienen die Schatzwechsel nur zur Begründung kurzfristiger Schulden und sind gleich ihnen an einem bestimmten Termin, meist drei Monate nach ihrer Ausstellung, zur Rückzahlung fällig.

Inhaberschuldverschreibungen und mit Genehmigung des Bundesministers der Finanzen auch verzinsliche Schatzanweisungen des Bundes können durch Eintragung in ein Bundesschuldbuch in B u c h s c h u l d e n umgewandelt werden. Durch Einzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen, deren Nennwert der einzutragenden Buchschuld entspricht, ist daneben auch die unmittelbare Begründung von Schuldbuchforderungen zulässig (§ 21 RSchO, §§ 1, 2 Reichsschuldbuchgesetz vom 31.5.1910 - RGBl S. 840 -). Das Bundesschuldbuch wird von der Bundes-schuldenverwaltung geführt (§ 23 Buchstabe b RSchO).

Die in Form von Schuldverschreibungen oder von in Schuldverschreibungen umwandelbaren Schuldbuchforderungen eingegangenen langfristigen Kreditverbindlichkeiten werden im Verkehr als Anleihen bezeichnet. ²⁾ Sie bilden regelmäßig den Hauptteil der Staatsschulden. Den Zeichnern der Anleihen wird zu-meist freigestellt, sich für die gezeichneten Geldbeträge Anleihestücke (Schuldverschreibungen) ausfertigen zu lassen oder die Eintragung in das Schuldbuch zu erwirken.

1) Vgl. § 20 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957 (BGBl I S. 745).

2) Zum Begriff der Anleihe ausführlich Norden, Art. Anleihen, S. 60 ff.

Als weitere Form der Kreditbeschaffung ist in der RSchO die Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein vorgesehen. Der Schuldschein ist von der Bundesschuldenverwaltung auszustellen (§ 4 RSchO).

Bei allen bisher behandelten Schuldformen tritt eine Schuldverpflichtung des Bundes erst mit der Ausstellung der Schuldurkunden oder der Eintragung der Forderungen in das Schuldbuch ein. Da nach §§ 4, 23 Buchstabe b RSchO die Ausstellung der Urkunden oder die Eintragung in das Schuldbuch allein durch die Bundesschuldenverwaltung zu erfolgen hat, kann sie es bestimmen, inwieweit derartige Schuldverpflichtungen des Bundes begründet werden. Es liegt deshalb nahe, dem Schuldschein bei der Darlehnsaufnahme durch den Bund ebenfalls eine schuldbegründende Wirkung zuzuerkennen, so daß auf diese Weise auch Darlehnsverpflichtungen des Bundes nur unter Mitwirkung der Bundesschuldenverwaltung wirksam begründet werden könnten.

Nach der Vorschrift des § 607 BGB entsteht eine Darlehnschuld bereits dann, wenn der Gläubiger eine Geldsumme an den Schuldner zahlt und sich mit ihm darüber einig ist, daß er zu einem späteren Zeitpunkt einen entsprechenden Betrag zurückerhält. Der Schuldschein hat hier lediglich die Aufgabe, bei auftauchenden Zweifeln zum Beweis für den Abschluß eines Darlehnsvertrages zu dienen.¹⁾

Dies zwingt allerdings nicht zu der Schlußfolgerung, daß es beim Abschluß eines Darlehnsvertrages durch den Bund nach den Bestimmungen der RSchO ebenso sein muß. Ein Schuldschein kann grundsätzlich sowohl zur Begründung als auch nur zur Bestätigung einer Schuld dienen,²⁾ und es könnte Absicht des

-
- 1) Enneccerus-Lehmann § 143 III; Palandt-Gramm § 607 Anm. 3; Staudinger-Riedel § 607 Anm. 12.
 - 2) RGZ 116, 173; 120, 89 und st. Rspr.; BGB-RGRK § 607 Anm. 43; Staudinger-Riedel a.a.O.

Gesetzgebers der RSchO gewesen sein, abweichend von der Regelung des BGB bei einer Darlehnsaufnahme durch den Bund dem Schuldschein eine schuldbegründende Wirkung zu geben.

Die Entstehungsgeschichte des § 4 RSchO zeigt klar, daß dies nicht der Fall gewesen ist. Hier heißt es in der dem Reichstag vorgelegten Begründung zum Entwurf einer RSchO:

"Wesentlich ist bei der Aufnahme eines Darlehens die Erteilung eines Schuldscheins ...; wenn dem Schuldschein auch nur eine akzessorische Bedeutung zukommt, so bietet die Verpflichtung zu seiner Erteilung doch eine gewisse Gewähr dafür, daß die Reichsschuldenverwaltung alsbald von der Begründung der Darlehnsschuld Kenntnis erlangt und so in die Lage versetzt wird,¹⁾ über die Inanspruchnahme der Kredite zu wachen."

Die Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein ist demnach die einzige Form der Kreditbeschaffung durch den Bund, bei der eine Schuldverpflichtung des Bundes auch ohne Mitwirkung der Bundesschuldenverwaltung entstehen kann.²⁾

5) Gegenleistungen für Schuldverpflichtungen des Bundes

Eine Kreditaufnahme des Bundes mit den in Art. 115 Satz 1 GG geforderten Voraussetzungen liegt jedenfalls dann vor, wenn der Bund als Gegenleistung für den Abschluß von Schuldverträgen "Geldmittel" erhält. Der Zahlung oder Überweisung von Geldern an die Bundeskasse entsprechen andere Verträge, die zwar nicht zu einer direkten Geldbewegung führen, im Ergebnis aber denselben wirtschaftlichen Erfolg erzielen. Dies ist der Fall, wenn der Bund Kreditschulden zur Ersparung von Geldausgaben eingeht, etwa statt Gewährung eines Zuschusses

1) Drucksachen des Reichstages, 1. Wahlper., 1920/24, Nr. 6523.

2) Anleihe- und Schuldenpolitik S. 13; Mook S. 61.

Schuldverschreibungen oder Schuldbuchforderungen abgibt.¹⁾ Hier benutzt der Bund Schuldurkunden gewissermaßen als Zahlungsmittel. Dieser Vorgang steht wirtschaftlich und haushaltsrechtlich einem Verfahren gleich, in dem der Bund für die von ihm begebene Schuldurkunde Geldmittel erhält und diese wieder als Zuschuß an die Berechtigten auszahlt.²⁾ Diese Gleichheit muß zur Folge haben, daß auch derartige Verträge den Voraussetzungen des Art. 115 GG unterliegen.

Entscheidend für das Vorliegen einer Kreditaufnahme zu Lasten des Bundes ist demnach nicht die Art und Weise der Gegenleistung. Eine Kreditaufnahme im Sinne des Art. 115 Satz 1 GG ist immer dann gegeben, wenn der Bund Kreditverpflichtungen als Finanzschulden eingeht.

-
- 1) Vgl. § 29 Haushaltsgesetz 1961 (BGBl II S. 357), der die Zuteilung von mit 5 1/2 % zu verzinsenden Schuldbuchforderungen an die Träger der Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten regelt.
 - 2) Ernst, Kontrollfunktionen, S. 220; Mook S. 26.

II. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme

Wichtigste Voraussetzung für den Abschluß von Kreditverträgen durch den Bund ist nach Art. 115 Satz 1 GG das Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigung.

1) Zweck der Vorschrift

Die Aufsicht des Parlaments über eine Verschuldung des Staates durch Kreditaufnahmen steht im engen Zusammenhang mit dem Recht der Legislative, durch Feststellung des Haushaltsplans alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes zu überwachen (Art. 110 GG). Zusammen mit dem Haushaltsbewilligungsrecht ist diese Kontrolle des Schuldenwesens durch die Volksvertretung, wie bereits im ersten Teil aufgezeigt, in einer jahrhundertelangen Entwicklung errungen worden. Ihre enge Verbindung zur Kontrolle des Staatshaushalts ergibt sich daraus, daß die Aufnahme von Schuldverpflichtungen in erheblicher Weise auf die Haushaltswirtschaft eines Staates einwirken, bei unverantwortlicher Handhabung sogar zu einer Zerrüttung der Staatsfinanzen und der Währung führen kann. Eine gesetzliche Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten ist demnach vor allem zur Sicherung und Stärkung der Haushaltsgewalt des Parlaments erforderlich.

Daneben führt die Schranke einer Gesetzesermächtigung auch zu einer gründlicheren Überprüfung und infolge der Umständlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens zu einer Erschwerung der Kreditaufnahme. Dies kann wegen der in einer Verschuldung des Staates liegenden Risiken nur erwünscht sein.

Außerdem liegt der Vorteil einer Befassung der Legislative mit den Kreditgeschäften des Staates darin, daß die Legislative vor den Augen der Öffentlichkeit handelt und diese auf derartige Weise Gelegenheit erhält, das Kreditgebaren des Staates

zu verfolgen und zu ihm kritisch Stellung zu nehmen. ¹⁾

2) Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz und in anderen Bundesgesetzen

Eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme kann jedenfalls im Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans (Haushaltsgesetz) ²⁾ enthalten sein. Durch den im Jahre 1930 neu in die RHO eingefügten § 8 a ³⁾ wurde dies ausdrücklich gesetzlich festgelegt. Er bestimmt, daß "durch das Haushaltsgesetz jährlich festgestellt wird, bis zu welchem Betrage Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden dürfen". Eine Einstellung von Anleihemitteln in den dem Haushaltsgesetz als Anlage beigefügten Haushaltsplan erfüllt das Gebot einer gesetzlichen Ermächtigung noch nicht, auch wenn die Anleihebedingungen in den Erläuterungen des Planes stehen. Die förmliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme muß außerdem im Wortlaut des Haushaltsgesetzes enthalten sein. ⁴⁾

Die Fassung des § 8 a RHO könnte zu der Annahme führen, daß eine gesetzliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme ausschließlich durch das Haushaltsgesetz zu erfolgen habe. Nach dem Wortlaut des Art. 115 Satz 1 GG können Kredite jedoch "auf Grund eines Bundesgesetzes" beschafft werden, ohne daß hier eine Beschränkung auf das Haushaltsgesetz ausgesprochen wäre. Eine entsprechende Bestimmung befand sich bereits in Art. 87

- 1) Mook S. 12.
- 2) Das Haushaltsgesetz ist ein Gesetz lediglich im formellen, nicht im materiellen Sinne. Es enthält in aller Regel keine materiellen Rechtsnormen (Anschütz S. 435; Giese-Schunck Art. 110 Anm. 2; Hamann, Grundgesetz, Art. 110 Anm. B 4; v. Mangoldt, Komm., Art. 110 Anm. 4). Über Ausnahmen hiervon vgl. v. Mangoldt a.a.O. Gegen Unterscheidung in formelle und materielle Gesetze Zorn S. 122.
- 3) Ges. z. Änderung der RHO vom 8.3.1930 (RGBl II S. 31).
- 4) Vialon, Haushaltsrecht, S. 360.

WRV. Es besteht keine Veranlassung anzunehmen, daß durch den (1930 eingefügten) § 8 a RHO diese Verfassungsbestimmung eingeschränkt werden sollte, zumal es zu dieser Zeit üblich war, Kreditermächtigungen auch in anderen Gesetzen neben dem Haushaltsgesetz auszusprechen. § 8 a RHO besagt nur, daß für die nach dem Haushaltsplan benötigten Kreditmittel eine besondere gesetzliche Ermächtigung in dem den Haushaltsplan genehmigenden Haushaltsgesetz zu erfolgen hat. Kreditermächtigungen in anderen Bundesgesetzen sollen hierdurch nicht ausgeschlossen werden. ¹⁾

Die Kreditermächtigung in Sondergesetzen erfolgt zum Teil in Gesetzen, die ausschließlich die Ermächtigung zur Kreditaufnahme enthalten, ²⁾³⁾ zum Teil ist sie als Einzelvorschrift in einem umfassenderen Gesetz enthalten. ⁴⁾

3) Zeitliche Begrenzung der Kreditermächtigungen

Nach dem sog. "zeitlichen Bepackungsverbot" des Art. 110 Abs. 2 Satz 4 GG dürfen in das Haushaltsgesetz, abgesehen von Ausgabeermächtigungen in besonderen Fällen, keine Vorschriften aufgenommen werden, die über das Rechnungsjahr hinausgehen. Hieraus folgt, daß auch die im Haushaltsgesetz enthaltenen Kreditermächtigungen mit Ablauf eines Rechnungsjahres erlöschen. Eine Ausnutzung der Ermächtigungen auch im folgenden Rechnungsjahr ist nur möglich, wenn diese Kreditermächtigungen für das neue Rechnungsjahr durch eine ausdrückliche Be-

- 1) Meder S. 184; Mook S. 35; Schulze-Wagner S. 286; Vialon, Haushaltsrecht, S. 354.
- 2) Gesetz über die Aufnahme eines Kredites durch den Bund im Rahmen der den Vereinigten Staaten gewährten Wirtschaftshilfe vom 23.5.1952 (BGBl I S. 301).
- 3) Diese Gesetze sind ebenso wie das Haushaltsgesetz nur formelle, nicht materielle Gesetze. Vgl. v. Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 3.
- 4) Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Abkommen über den Internationalen Währungsfonds und über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung vom 28.7.1952 (BGBl II S. 637).

stimmung des neuen Haushaltsgesetzes aufrechterhalten werden.¹⁾

Das "zeitliche Bepackungsverbot" gilt unstreitig nur für Haushaltsgesetze. Auf Kreditermächtigungen in Sondergesetzen wäre es allerdings gleichfalls anzuwenden, wenn diese Sondergesetze als Nachtragshaushaltsgesetze anzusehen wären.

Letztere Auffassung wird, soweit ersichtlich, allein von Meder²⁾ vertreten. Er begründet sie mit dem Prinzip des Haushaltsausgleichs. Jede Kreditermächtigung sei hierdurch so eng mit der Veranschlagung von Einnahmen aus Kredit (im außerordentlichen Haushalt) verbunden, daß sie im Haushaltsgesetz enthalten sein müsse.

Ein derartig enger Zusammenhang der Kreditermächtigungen mit den Einnahmen des außerordentlichen Haushaltsplans besteht nach den geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen jedoch nicht. In Art. 115 GG sind die verschiedenen Arten der Kreditaufnahme lediglich unter dem Gesichtspunkt der Verschuldung des Bundes geregelt, ihr Charakter als Deckungsmittel ist hier ohne Belang.³⁾ Ebensowenig wie die geltenden Steuergesetze als Teil des Haushaltsgesetzes angesehen werden können, obwohl durch ihre Anwendung der größte Teil der Einnahmen des ordentlichen Haushalts in die Bundeskasse fließt, können die zur Kreditbeschaffung erforderlichen Gesetze ohne weiteres als Haushaltsgesetze gelten. Art. 110 Abs. 2 Satz 4 GG läßt allerdings zu, daß in das Haushaltsgesetz Bestimmungen aufgenommen werden, welche sich auf Einnahmen oder Ausgaben des Bundes beziehen. Kreditermächtigungen beziehen sich auf Einnahmen des Bundes. Werden sie in das Haushaltsgesetz aufgenommen, sind sie Teil dieses Gesetzes, aber eben nur in

1) Vgl. § 20 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1961 (BGBl II S. 357).

2) Meder S. 184 f.

3) Vialon, Haushaltsrecht, S. 236.

diesem Falle. Art. 115 GG, der ein Bundesgesetz für Kreditaufnahmen fordert, schreibt - wie bereits ausgeführt - keineswegs vor, daß es sich hier unbedingt um das Haushaltsgesetz handeln muß.

Gegen die Auffassung, bei Kreditermächtigungen in Sondergesetzen handele es sich um Nachtragshaushaltsgesetze, spricht auch, daß in derartigen Gesetzen lediglich die (auf eine Hauhaaltseinnahme bezogene) Ermächtigung zur Kreditaufnahme erteilt wird, ohne daß der entsprechende Ausgabeposten in diesen Gesetzen überhaupt Erwähnung zu finden braucht.¹⁾ Ein (Nachtrags-)Haushaltsgesetz als Gesetz zur Feststellung des Haushaltsplans erfordert aber nach Art. 110 Abs. 2 Satz 2 GG einen ausgeglichenen Haushaltsplan. Auch ergäbe sich bei Zugrundelegung dieser Auffassung bei den bereits erwähnten Kreditermächtigungen als Einzelvorschriften in umfassenderen Gesetzen die merkwürdige Folge, daß der eine Teil dieser Gesetze als (Nachtrags-)Haushaltsgesetz, der andere Teil als einfaches Gesetz anzusehen wäre.

Da es sich demnach bei Sondergesetzen, in denen Kreditermächtigungen erteilt werden, nicht um Nachtragshaushaltsgesetze handelt,²⁾ findet das "zeitliche Bepackungsverbot" des Art. 110 Abs. 2 Satz 4 GG hier keine Anwendung. Soweit die Ermächtigungen nicht zeitlich befristet sind, bleiben sie auch nach Ende des Rechnungsjahres in Kraft.

1) Vgl. S. 32 Fußnote 2.

2) Dies kommt auch darin zum Ausdruck, daß Kreditsondergesetze in Teil I des BGBl, Nachtragshaushaltsgesetze dagegen, ebenso wie das eigentliche Haushaltsgesetz, in seinem Teil II veröffentlicht werden

4) Das Problem einer Weitergeltung noch nicht
ausgenutzter Kreditermächtigungen bei Ver-
zögerung des neuen Haushaltsgesetzes

Wenn Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG auch vorschreibt, daß der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres festgestellt werden muß, ist gegenwärtig regelmäßig das Haushaltsgesetz am Beginn des laufenden Rechnungsjahres noch nicht in Kraft getreten, da sich seine Behandlung in den parlamentarischen Körperschaften verzögert hat.

Vialon vertritt "trotz erheblicher Bedenken" die Auffassung, in diesem Falle müsse, falls auch der Entwurf des neuen Haushaltsgesetzes eine Kreditermächtigung vorsehe, aus praktischen Bedürfnissen die alte Kreditermächtigung bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes ihre Gültigkeit behalten, soweit sie noch nicht ausgeschöpft sei.¹⁾ Es fragt sich, ob diese Auffassung mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Aus dem Entwurf des neuen Haushaltsgesetzes kann eine Ermächtigung noch nicht entnommen werden, da er bis zur Verkündung des Gesetzes keinerlei Rechtswirksamkeit hat, zumal seine Abänderung noch durchaus möglich ist. Es bliebe eine Wirkung des alten Haushaltsgesetzes über das Rechnungsjahr hinaus zu erwägen. Art. 110 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. GG läßt dies nur für die Bewilligung von Ausgaben in besonderen Fällen zu, keineswegs demnach für Kreditermächtigungen, welche Möglichkeiten für Einnahmen des außerordentlichen Haushalts schaffen. Eine Fortgeltung der Kreditermächtigungen des alten Haushaltsgesetzes bei einer Verzögerung des Haushaltsgesetzes des neuen Rechnungsjahres ist durch Art. 110 Abs. 2 GG ausgeschlossen.²⁾

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 203, 356.

2) Meder S. 186.

Eine Möglichkeit für die Verwaltung, auch in derartigen Fällen Kredite aufzunehmen, besteht hingegen im Rahmen des Nothaushaltsrechts des Art. 111 GG. Nach seinem Absatz 2 darf die Bundesregierung bei Geldmangel für die notwendigsten Ausgaben Kredite bis zu einem Viertel der Endsumme des abgelauften Haushaltsplans aufnehmen. Diese Ermächtigung reicht bei weitem aus, die Kreditwünsche des Bundes bis zur Verkündung des neuen Haushaltsgesetzes zu erfüllen.

III. "Außerordentlicher Bedarf" und "werbender Zweck" als weitere gesetzliche Voraussetzungen

1) Entstehungsgeschichte

Neben einer gesetzlichen Ermächtigung ist nach Art. 115 Satz 1 GG für eine Kreditaufnahme auch ein außerordentlicher Bedarf sowie in der Regel ein werbender Zweck erforderlich. Diese Vorschrift wendet sich nicht nur an die Verwaltung, sondern auch, praktisch sogar in erster Linie, an den Gesetzgeber. Ihm ist durch Verfassungsvorschrift aufgegeben, der Verwaltung Ermächtigungen zur Kreditaufnahme nur zur Bestreitung derjenigen Ausgaben zu erteilen, bei denen diese Voraussetzungen gegeben sind.¹⁾

Die Auslegung der beiden Begriffe "außerordentlicher Bedarf" und "werbender Zweck" hat bereits in der Zeit der WRV nicht geringe Schwierigkeiten bereitet und zu erheblichen Bedenken in Wissenschaft und Praxis Veranlassung gegeben. In die hier gegebene Problematik führt am besten die Entstehungsgeschichte des Art. 115 GG ein, welche zeigt, daß auch der Gesetzgeber

1) Ebenso für die dem Art. 115 GG entsprechenden Bestimmungen der WRV sowie der Verfassungen von Hamburg und Rheinland-Pfalz: Poetzsch-Heffter Art. 87 Anm. 1; Drexelius-Weber Art. 72 Anm. 2; Süsterhenn-Schäfer Art. 117 Anm. 2.

die Schwierigkeiten durchaus erkannte, sich zu einer genaueren Fassung aber nicht entschließen konnte.

So heißt es in einer Stellungnahme des Rechnungshofes des Deutschen Reiches für die Britische Zone zu Art. 126 HCHE an die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates u.a.:

"Die Formulierung 'außerordentlicher Bedarf' ist zu wenig präzise. Daher ist es zweckmäßig, statt 'außerordentlicher Bedarf' 'außergewöhnlicher Bedarf' zu setzen. Damit wird die Abweichung vom Gewöhnlichen und Regelmäßigen stärker herausgestellt. Auch der Hinweis auf Beschaffung 'zu werbenden Zwecken' ist zu unklar und hat in der Vergangenheit die ungesunde Ausweitung der Kreditpolitik nicht verhindern können. Stattdessen erscheint die Bindung der Kredite an die Sicherstellung durch Verzinsung und Tilgung aus den regelmäßigen Einnahmen aus dem ordentlichen Haushalt wirksamer." 1)

Der Abgeordnete Binder führte in der 15. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates hierzu aus:

"Ich bin ... nicht der Auffassung, daß die Kreditaufnahme an die Sicherstellung des Zinsen- und Tilgungsdienstes geknüpft werden sollte. Ich könnte mir vorstellen, daß derartige Kredite gerade in einem Augenblick aufgenommen werden, in dem der Haushalt ein Defizit hat, und man könnte den Einwand erheben, daß im Augenblick der Zinsen- und Tilgungsdienst keineswegs gesichert ist, wie es sich überhaupt fragt, ob man Kredite nur für außerordentliche Aufwendungen aufzunehmen hat. Die Fassung des Art. 126, wie sie der Finanzausschuß vorgesehen hat, 2) ist elastischer und erlaubt es, Kredite in Depressionszeiten aufzunehmen, in denen es völlig töricht wäre, die Steuerschraube weiter anzuziehen." 3)

Und der Abgeordnete Höpker-Aschoff erklärte dazu:

- 1) Parl.Rat, Ausschuß für Finanzfragen, 18. Sitzung, Sten. Prot. S. 18.
- 2) "Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden." Parl.Rat, Drucks. Nr. 176, s. auch Verh. d. Hauptausschusses, S. 185.
- 3) Parl.Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 186.

"Es ist sehr schwer, für die Aufnahme von Krediten eine befriedigende Fassung zu finden. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, es davon abhängig zu machen, daß die Verzinsung gewährleistet ist. Wenn ich sage 'für werbende Zwecke', ist in der Regel auch die Verzinsung gewährleistet. Es werden in der Tat auch Fälle vorkommen, bei denen es sich nicht voraussehen läßt, ob bei der Aufnahme einer Anleihe die Verzinsung wirklich durch die Einnahmen der kommenden Jahre gewährleistet ist. Insofern bin ich, da die Fassung des Rechnungshofes mich auch nicht befriedigt, etwas konservativ und schlage vor, bei der Fassung zu bleiben, die wir in unseren alten Verfassungen haben: 'in der Regel nur für werbende Zwecke'. Der Ausdruck 'in der Regel' läßt die Möglichkeit offen, Kredite auch für andere Zwecke aufzunehmen." 1)

Das hier ersichtliche Bestreben des Gesetzgebers, durch eine "elastische" Formulierung die Kreditaufnahme für eine Reihe verschiedener Zwecke zu ermöglichen, erschwert eine brauchbare Bestimmung der beiden Begriffe. Dennoch soll versucht werden, sie soweit wie möglich zu begrenzen.

2) Außerordentlicher Bedarf

Bei diesem Begriff wird auf die Häufigkeit und Regelmäßigkeit der aus der Kreditaufnahme zu bestreitenden Ausgaben abgestellt. Alle laufenden oder kurzfristig wiederkehrenden Ausgaben, die sich unter den Begriff des allgemeinen Verwaltungsbedarfs zusammenfassen lassen, gehören zum ordentlichen Bedarf des Staates und dürfen damit nicht aus Kreditmitteln finanziert werden. 2) Als Beispiel seien die Ausgaben für den Personal- und Sachbedarf der Bundesverwaltung erwähnt. Auch Dienstgebäude und Ausstattungsgegenstände mit Dauerwert sind nach einem Gutachten des Bundesrechnungshofes zum ordentlichen Staatsbedarf zu rechnen. 3)

1) a.a.O.

2) Saemisch, S. 438; Seifert-Geeb zu Art. 115 GG.

3) Vialon, Haushaltsrecht, S. 317.

Es bleiben die zur Beseitigung von Kriegsfolgen oder von Naturkatastrophen entstehenden Ausgaben, aber auch Aufwendungen zur Förderung des Wohnungs- und Siedlungswesens, für den Ausbau der Bundeswasserstraßen, zum Erwerb von Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmungen oder sonstige für jedes Projekt einmalige Ausgaben. Sie gehören zum außerordentlichen Bedarf und dürfen daher aus Kreditmitteln finanziert werden, wobei sie in der Regel allerdings auch noch werbenden Zwecken dienen müssen.

3) Werbender Zweck

Mit dem Begriff des "werbenden Zweckes" wird die wirtschaftliche Seite der Ausgabenverwendung angesprochen. Einem werbenden Zweck dienen alle produktiven Maßnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet, die einen Mehrwert erzeugen, einen Gewinnertrag versprechen ¹⁾ oder sonst zur Schaffung vermögenswirksamer Objekte führen. Beispiele hierfür sind die Beteiligung des Staates an Industrieunternehmen, die beim Begriff des außerordentlichen Bedarfs bereits erwähnten Ausgaben für den Wohnungsbau, zur Elektrifizierung, Wasserversorgung usw.

Die auf diese Weise geschaffenen Werte lassen sich unter dem Begriff der "Anlagewerte" zusammenfassen. ²⁾ Nicht erforderlich ist, daß die hier errichteten Objekte einen Geldertrag abwerfen, aus dem etwa der Zinsen- und Tilgungsdienst des aufgewandten Kapitals erbracht werden könnte. ³⁾ Die Errichtung eines Parks, eines Museums oder eines Freibades dient ebenfalls werbenden Zwecken, wobei es gleichgültig ist, ob die Leistungen den Bürgern später entgeltlich oder unentgeltlich gewährt werden. ⁴⁾

1) Kühnemann, Haushaltsrecht, S. 51.

2) Die Schaffung von Anlagewerten fordert das Postverwaltungs-gesetz in § 22 Abs. 2 als Voraussetzung einer Kreditaufnahme.

3) So aber Vogels Art. 83 Anm. 2.

4) Vialon, Haushaltsrecht, S. 237.

Da der Verfassungsgesetzgeber nur "in der Regel" die Erreichung eines werbenden Zweckes fordert, bleibt der Legislative die Möglichkeit, die im Kreditwege aufgenommenen Gelder auch für andere Ausgaben des außerordentlichen Bedarfs zu bestimmen. Hier kommen Ausgaben zur Beseitigung von Kriegs- oder Katastrophenschäden und bestimmte außerordentliche Aufwendungen für Verteidigungszwecke in Betracht. In der Praxis bedeutet dies eine starke Verwässerung der Vorschrift, da es dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleibt, ob er einen Regelfall annimmt oder nicht.

4) Außerordentlicher Bedarf und außerordentlicher Haushalt

Da die durch Kreditaufnahme beschafften Geldmittel laut Verfassungsgebot nur für bestimmte Ausgaben verwandt werden dürfen, wird es bisher weitgehend für zweckmäßig gehalten, den Bundeshaushaltsplan in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushaltsplan zu unterteilen. Infolge der angegebenen Zweckbestimmung erfolgt die Aufteilung der einzelnen Haushaltsposten auf diese beiden Teile allein von der Einnahmeseite her. Nach § 3 Abs. 2 RHO sind die Einnahmen aus Anleihen, ferner die Beiträge Dritter zur Schuldentilgung, die Einnahmen aus der Veräußerung von aus Anleihemitteln beschafften Gegenständen sowie andere nach Betrag und Entstehungsgrund außergewöhnliche Einnahmen in den außerordentlichen Haushaltsplan als außerordentliche Einnahmen einzustellen. Die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben stehen diesen Einnahmen als außerordentliche Ausgaben gegenüber.

Entgegen dem allein durch den Charakter des Deckungsmittels bestimmten Begriff der außerordentlichen Ausgaben wird beim Begriff des außerordentlichen Bedarfs nach dem bereits Gesagten auf den Charakter der Ausgabe abgestellt. Da Art. 115 GG nicht vorschreibt, daß Gelder des außerordentlichen Bedarfs bei

ihrer Verwendung zu werbenden Zwecken nur im Wege des Kredits beschafft werden dürfen, begegnet es keinen Bedenken, ihn auch aus Steuergeldern über den ordentlichen Haushalt zu decken. ¹⁾
Eine Kreditbeschaffung zur Deckung eines Fehlbetrages im ordentlichen Haushalt ist dagegen als Verstoß gegen Art. 115 Satz 1 GG unzulässig. ²⁾

Der wirtschaftliche Aussagewert des außerordentlichen Haushaltsplans ist infolge seiner an der Deckung orientierten Zuordnung der Ausgaben nur gering. In neuerer Zeit werden daher Überlegungen angestellt, ihn entweder ganz abzuschaffen oder nach anderen Gesichtspunkten, etwa unter Aufführung aller vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben, zu gestalten. ³⁾
Das Grundgesetz schreibt seine Aufstellung nicht vor, so daß eine Änderung des § 3 RHO in diesem Sinne zulässig wäre. ⁴⁾

- 1) a.A.: Schulze-Wagner S. 253.
- 2) Saemisch S. 438 für Art. 87 WRV.
- 3) Finanzbericht 1961, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn, S. 93 ff. - Die Haushaltspläne der Freien und Hansestadt Hamburg für die Rechnungsjahre 1961 und 1962 enthalten keinen außerordentlichen Teil, obwohl der Exekutive im Feststellungsbeschluß eine Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten erteilt worden ist. Vgl. Beschluß über die Feststellung des Haushaltsplanes der Freien und Hansestadt Hamburg für die Rechnungsjahre 1961/62 vom 15.12.1960 / 25.1.1961 (Sten. Berichte der Bürgerschaft zu Hamburg, 27. Sitzung vom 15.12.1960, S. 1082, 1083, 1094; 1. Sitzung vom 25.1.1961 S. 5).
- 4) Anders Art. 75 Abs. 3 der Verfassung von Berlin vom 1.9.1950 (VBL S. 433), die ausdrücklich für Ausgaben, die durch Anleihen gedeckt werden sollen, die Aufstellung eines außerordentlichen Haushaltsplans anordnet.

IV. Rechtliche Sonderstellung der Betriebsmittel- kredite

Die bisher behandelten Kreditaufnahmen dienten dazu, Ausgaben des Bundes zu finanzieren, für die im laufenden Rechnungsjahr Einnahmen aus Steuer- oder anderen Mitteln nicht vorhanden waren. Daneben werden auch Kreditmittel zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung des Bundes benötigt. Wenn der Haushaltsplan auch in Einnahme und Ausgabe ausgeglichen sein muß (Art. 110 Abs. 2 Satz 2 GG), geschieht es doch häufig, daß im Laufe eines Rechnungsjahres Ausgaben fällig werden, bevor entsprechende Einnahmen bei der Bundeskasse eingegangen sind. Zur Überwindung der Zeitspanne bis zum Eingang der entsprechenden Einnahmen ist die Verwaltung mangels einer ausreichenden Rücklage ¹⁾ genötigt, Kredite zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeskasse aufzunehmen.

Bei diesen Betriebsmittel- oder Kassenkrediten handelt es sich, ihrer vorübergehenden Aufgabe entsprechend, nur um kurzfristige Schuldformen. Nach §§ 2, 3 Abs. 2 RSchO kommen hierfür Schatzanweisungen, Wechsel und kurzfristige Darlehen in Betracht. ²⁾ Sie müssen spätestens sechs Monate nach Schluß des laufenden Rechnungsjahres fällig werden.

- 1) § 26 Abs. 4 RHO schreibt die allmähliche Ansammlung einer Rücklage aus ordentlichen Haushaltsmitteln zur Deckung des regelmäßigen Bedarfs an Betriebsmitteln vor. Diese Rücklage konnte aus Bundesmitteln noch nicht gebildet werden; es besteht bisher lediglich eine derartige Rücklage in Höhe von 7,3 Millionen DM, die von der ehemaligen Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes im Rechnungsjahr 1948 geschaffen und später vom Bund übernommen wurde (Allgemeine Vorbemerkungen zum Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1960, S. 188).
- 2) Die Erwähnung der Schuldverschreibung in § 2 RSchO erfolgte lediglich wegen der hier gleichzeitig genannten Sicherheitsleistungen. Dies ist aus § 3 Abs. 2 RSchO klar ersichtlich.

Nicht unstreitig ist, ob Art. 115 Satz 1 GG auf die Aufnahme von Betriebsmittelkrediten Anwendung findet. v. Mangoldt verneint dies unter Hinweis auf den Sinn und Zweck des Artikels, der nur eine Störung des Gleichgewichts des Haushaltsplans durch unkontrollierte Kreditaufnahmen verhindern wolle.¹⁾

Schon nach dem insoweit klaren Wortlaut des Art. 115 Satz 1 GG trifft diese Auffassung nicht zu. Auch bei der Aufnahme von Betriebsmittelkrediten erfolgt eine "Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits". Zudem ist die Gefahr nicht unbeachtlich, daß zu hohe Kassenkredite durch Einfrieren zu einer Dauerverschuldung des Bundes führen.²⁾ Der Überwiegenden Meinung, die eine Geltung des Art. 115 Satz 1 GG auch für Betriebsmittelkredite annimmt,³⁾ ist daher zuzustimmen.⁴⁾

Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn die danach auch für Betriebsmittelkredite erforderliche Voraussetzung des außerordentlichen Bedarfs weit ausgelegt wird. Es könnte zweifelhaft sein, ob es außerhalb des allgemeinen Verwaltungsbedarfs liegt, daß Gelder zur Überbrückung augenblicklicher Kassenschwierigkeiten aufgenommen werden. Um eine Aufnahme von Betriebsmittelkrediten nicht unmöglich zu machen, was mit Sicherheit durch den Verfassungsgesetzgeber nicht beabsichtigt

- 1) v. Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 3; vgl. auch Poetzsch-Heffter Art. 87 WRV Anm. 2.
- 2) Bühler in BK Art. 115 II 1.
- 3) Bühler a.a.O.; Hamann, Grundgesetz, Art. 115 Anm. B 1; Meder S. 188; Mook S. 21 (für Art. 87 WRV); Spreng-Birn-Feuchte Art. 84 Anm. 2 (für Verf. Bad.-Württ.).
- 4) Eine allzu große praktische Bedeutung hat dieser Streit allerdings nicht, da § 2 RSchO eine gesetzliche Ermächtigung für die Aufnahme von Betriebsmittelkrediten noch einmal ausdrücklich vorschreibt. Diese Vorschrift beruht darauf, daß in Art. 73 der Verf. vom 16.4.1871 nur bei der Aufnahme von Anleihekrediten eine gesetzliche Ermächtigung gefordert wurde (ausführlicher hierzu Mook S. 20). Bedeutungsvoll wäre die Frage erst dann, wenn der Gesetzgeber das Erfordernis einer Gesetzesermächtigung abschaffen wollte. Nach der hier vertretenen Ansicht wäre dazu eine Verfassungsänderung erforderlich.

war, ist hier das Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs anzunehmen.

Einem werbenden Zweck dient die Aufnahme von Betriebsmittelkrediten gewiß nicht, doch können derartige Ermächtigungen als hier zulässige Ausnahme von der Regel des Art. 115 Satz 1 GG angesehen werden. ¹⁾

V. Vollziehung der Ermächtigungsgesetze und ihre Kontrolle

1) Mitwirkung des Bundesministers der Finanzen

Hat der Gesetzgeber eine Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten erteilt, liegt es, soweit nicht das Kreditgesetz hierüber eigene Vorschriften enthält, ²⁾ in der Entscheidungsgewalt des Bundesministers der Finanzen, in welchem Zeitpunkt und in welchen Beträgen von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht wird. Er entscheidet auch darüber, welche Kreditformen verwandt werden sollen (§ 3 Abs. 1 RSchO) und trifft später die über die Ausführung der Tilgung erforderlichen Anordnungen (§ 22 Abs. 2 RSchO). Damit ist ihm die nähere Ausführung der Kreditgesetze sowie die Beurteilung des Kapitalmarktes übertragen.

Aus im folgenden noch zu erörternden Gründen ist der Finanzminister zur Ausstellung der Schuldurkunden nicht berechtigt. Er

1) Der hier vertretenen Ansicht folgt auch die entsprechende Bestimmung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. 12.1949 (GVBl 1950 S. 3), die ebenfalls Kassenkredite dem außerordentlichen Bedarf, aber nicht werbenden Zwecken zu-rechnet. Es heißt dort in Art. 46 Abs. 1: "Kredite dürfen nur im Rahmen gesetzlicher Ermächtigung zur Deckung eines außerordentlichen Bedarfs in Anspruch genommen werden. Sie sollen, abgesehen von Kassenkrediten, nur für werbende Zwecke aufgenommen werden."

2) Die Gesetzespraxis sieht in der Regel hiervon ab.

hat hiermit die Bundesschuldenverwaltung zu beauftragen. Von ihr erhält der Minister später die ausgefertigten Urkunden, die er dann an die Kreditgeber aushändigt.

Über die Ausführung der Kreditgesetze hat der Bundesminister der Finanzen dem Bundestag und dem Bundesrat jährlich zu berichten. In diesem Bericht, der sog. Anleihedenkschrift, ¹⁾ finden sich alle Kreditermächtigungen und der gegenwärtige Stand ihrer Ausnutzung.

2) Präventivkontrolle der Bundesschuldenverwaltung

Die verfassungsmäßigen Beschränkungen können nur dann wirksam sein, wenn ausreichende Vorkehrungen dafür getroffen sind, daß sie von der Regierung auch eingehalten werden. Um der erfahrungsgemäß großen Neigung der Verwaltung zu begegnen, bei Fehlen von Geldmitteln Kreditermächtigungen extensiv auszulegen oder auch ohne sie Kreditverträge abzuschließen, ist es angebracht, die Kreditkontrolle einem besonderen Kontrollorgan zu übertragen.

Die Notwendigkeit einer derartigen Kontrollinstanz über staatliche Schuldverpflichtungen ist schon frühzeitig erkannt worden. Wie bereits bei der Darlegung der geschichtlichen Entwicklung des Kreditwesens in Deutschland ausgeführt, ²⁾ ist durch Verordnung vom 17.1.1820, noch vor Erlaß einer Staatsverfassung, in Preußen eine "von der übrigen Staats- und Finanzverwaltung ganz abgesonderte Behörde unter der Bezeichnung Hauptverwaltung der Staatsschulden" gegründet worden, der die Verantwortung für die Ausstellung der Staatsschuldscheine übertragen wurde. An ihre Stelle ist nunmehr, nach einer kontinuierlichen Entwicklung, die Bundesschuldenverwaltung getreten.

- 1) Anleihedenkschrift 1958, abgedr. in Allgem. Vorbem. zum Bundeshaushaltsplan 1960, S. 269 ff.
- 2) Vgl. S. 11.

Aufgabe der Bundesschuldenverwaltung ist es, dafür zu sorgen, daß Schuldverpflichtungen zu Lasten des Bundes nur dann eingegangen werden, wenn der Gesetzgeber eine entsprechende Ermächtigung erteilt hat. Hierzu ist die Bundesschuldenverwaltung im wesentlichen durch das ihr in § 4 RSchO übertragene Verbriefungsmonopol in der Lage. Da Schuldverpflichtungen des Bundes nur mit in §§ 1, 21 RSchO genannten Schuldformen begründet werden können und infolge der abstrakten Natur der Verträge Verpflichtungen erst nach Ausstellung der Schuldurkunde oder Eintragung in das Schuldbuch entstehen, kann die Verwaltung den Bund nicht ohne Mitwirkung der Bundesschuldenverwaltung verpflichten.

Die damit der Bundesschuldenverwaltung gegebene Möglichkeit einer Präventivkontrolle über die Kreditaufnahme der Verwaltung besteht allerdings nicht bei der Aufnahme von Darlehns-schulden. Wie bereits im einzelnen dargelegt, ¹⁾ entsteht eine Darlehnsschuld bereits mit Abschluß des Vertrages, die Ausstellung eines Schuldscheins dient hier lediglich Beweiszwirken. Hier hat die Bundesschuldenverwaltung nur die Möglichkeit, bei Ausstellung des Schuldscheins nachträglich zu kontrollieren, ob die Kreditaufnahme dem Willen des Gesetzgebers entsprach.

Neben der Präventivkontrolle über die Schuldverpflichtungen des Bundes ist der Bundesschuldenverwaltung, wie schon ihren Vorgängerinnen, auch die Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld sowie die gehörige Verwahrung, Entwertung und Vernichtung der von ihr ausgestellten Schuldurkunden übertragen (§ 23 Buchstaben c und d RSchO).

1) Vgl. S. 27.

3) Selbständigkeit der Bundesschuldenverwaltung und Bundesschuldenausschuß

Um die Kontrolle der Finanzverwaltung bei der Schuldaufnahme wirksam erfüllen zu können, hat die Bundesschuldenverwaltung vom Gesetzgeber die Stellung einer von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesonderten selbständigen Bundesbehörde erhalten (§ 24 RSchO). ¹⁾ Zwar stehen dem Bundesminister der Finanzen gewisse Befugnisse, eine "obere Leitung" auf einigen Gebieten, ²⁾ ihr gegenüber zu, doch bezieht sich diese nicht auf die ihr selbständig und unter eigener Verantwortung anvertrauten Aufgaben, wie etwa die Ausstellung der Schuldurkunden. ³⁾

Die Aufsicht über diese der Bundesschuldenverwaltung unter eigener Verantwortung übertragenen Geschäfte wird durch ein besonderes Organ mit eigenartigem staatsrechtlichen Charakter, den Bundesschuldenausschuß, ausgeübt, der sich aus je drei Abgeordneten des Bundestages und des Bundesrates sowie dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes zusammensetzt. Damit hat die Legislative bereits während des laufenden Haushaltsjahres die Möglichkeit, die Einhaltung der von ihr der Verwaltung bei der Kreditaufnahme gesetzten Schranken wirksam zu kontrollieren.

Wie bereits im ersten Teil erwähnt, hat der Bundesschuldenausschuß seine Vorläufer in der am 3.2.1847 durch Verordnung des preußischen Königs errichteten ständischen Deputation für das Staatsschuldenwesen sowie in der am 24.2.1850 eingesetzten

- 1) Eine vergleichbare Stellung hat der Bundesrechnungshof (§ 118 RHO).
- 2) Über die Bundesfinanzbehörden hat der BdF dagegen die "oberste Leitung" (§ 1 des Gesetzes über die Finanzverwaltung vom 6.9.1950 - BGBl. S. 448).
- 3) Ausführlicher hierzu Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 3.10.1958 (BVerwGE 7, 254 ff.) und Ebert, Bundesschuldenverwaltung, S. 88 ff.

Staatsschuldenkommission. Letztere entsprach in ihrer Zusammensetzung bereits genau dem heutigen Bundesschuldenausschuß.

Der Bundesschuldenausschuß erhält laufend die Monats- und Jahresabschlüsse der Bundesschuldenverwaltung und ihre Geschäftsübersichten. Er ist berechtigt, von ihr Auskunft über Bestand und Verwaltung der Bundesschuld zu verlangen, sowie verpflichtet, mindestens einmal jährlich eine außerordentliche Prüfung ihrer Bestände vorzunehmen. Über seine Tätigkeit hat der Bundesschuldenausschuß jährlich dem Bundestag und dem Bundesrat zu berichten.

VI. Privatrechtliche Gültigkeit von Krediten ohne gesetzliche Ermächtigung

Wenn auch nach der Vorschrift des Art. 115 Satz 1 GG für jede Kreditaufnahme eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist, bleibt es doch möglich, daß Schuldverpflichtungen des Bundes ohne diese eingegangen werden. Am ehesten könnte dies bei einer Darlehnsaufnahme geschehen, bei welcher die Bundesschuldenverwaltung mit der Ausstellung der Schuldscheine nur eine Kontrollfunktion besitzt, doch ist es auch denkbar, daß die Bundesschuldenverwaltung, etwa irrtümlich, Schuldurkunden ausstellt, ohne daß eine diesbezügliche Ermächtigung gegeben ist. Hier entsteht die Frage, ob der Bund aus derartigen Schuldverträgen seinen Gläubigern gegenüber verpflichtet ist.

Bei allen nach §§ 1, 21 RSchO zugelassenen Kreditaufnahmen des Staates handelt es sich um privatrechtliche Verträge zwischen dem Bund als Schuldner und den geldgebenden Gläubigern. Ein derartiger Vertragsabschluß ohne gesetzliche Ermächtigung könnte die Nichtigkeit des betreffenden Vertrages zur Folge haben. Dies wäre der Fall, wenn Art. 115 Satz 1 GG ein gesetzliches Verbot enthielte, auf das die Regelung des § 134 BGB anzuwenden wäre, der die Nichtigkeit von Rechtsgeschäften vorschreibt, die gegen gesetzliche Verbote verstoßen.

Grundsätzlich bestehen keine Bedenken, auch das Grundgesetz als ein Verbotsgesetz im Sinne des § 134 BGB anzusehen, soweit es zwingende Grundsätze aufstellt, welche die rechtsgeschäftliche Privatautonomie einschränken. ¹⁾ Art. 115 Satz 1 GG schreibt aber vor, daß Geldmittel im Wege des Kredits nur auf Grund eines Bundesgesetzes beschafft werden "dürfen". Diese Wortfassung spricht gegen die Annahme, es handele sich hier um ein Verbot nach § 134 BGB. Nach dem Sprachgebrauch des BGB bewirkt die Übertretung eines Verbotes, welches durch den Ausspruch "darf nicht" bezeichnet wird, regelmäßig nicht die Nichtigkeit des abgeschlossenen Vertrages, wenn dies auch einmal ausnahmsweise der Fall sein kann. ²⁾

Neben der Wortfassung des Art. 115 Satz 1 GG steht auch der Sinn dieser Vorschrift der Annahme eines Verbotsgesetzes entgegen. Wäre der Bund aus Kreditverträgen, die er ohne gesetzliche Ermächtigung abschließt, schuldrechtlich nicht verpflichtet, würde dies den Kredit des Staates außerordentlich belasten. Diese Gefahr wäre wesentlich größer, als die privatrechtliche Gültigkeit ohne gesetzliche Ermächtigung eingegangener Schuldverpflichtungen dem Bund schaden könnte. Zudem wäre es für die Gläubiger des Bundes außerordentlich schwierig, im Einzelfall festzustellen, ob hier die erforderliche Ermächtigung erteilt worden ist. Dies vor allem dann, wenn sich herausstellen sollte, daß auf Grund einer bestimmten Bewilligung gleichzeitig mit verschiedenen Personen Schuldverbindlichkeiten über einen zu hohen Gesamtbetrag eingegangen wurden, so daß zwar eine gesetzliche Ermächtigung vorlag, diese aber nicht ausreichte.

Aus den angeführten Gründen kann auch nicht angenommen werden, daß die Vertretungsbefugnis der kreditaufnehmenden Organe durch

- 1) Staudinger-Coing § 134 Anm. 12 a.
- 2) Enneccerus-Nipperdey § 56 II; Palandt-Danckelmann § 134 Anm. 2 a; Hefermehl in Soergel-Siebert § 134 Anm. 12; Staudinger-Coing § 134 Anm. 9.

Art. 115 Satz 1 GG in der Weise eingeschränkt ist, daß die Wirksamkeit des privatrechtlichen Kreditvertrages von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig wäre und andernfalls die Wirkungen eines Vertragsabschlusses ohne Vertretungsmacht nach §§ 117 ff. BGB einträten.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß auch bei einer eventuellen Kreditaufnahme des Bundes ohne gesetzliche Grundlage die zivilrechtliche Wirkung der Kreditgeschäfte nicht beeinträchtigt wird. Die Vorschrift des Art. 115 Satz 1 GG besitzt insoweit keine privatrechtlichen Auswirkungen, sondern ist als ein Verbot des Verfassungsgesetzgebers gegenüber den zuständigen Staatsorganen anzusehen.¹⁾

2. Kapitel: Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes

I. Sicherheitsleistungen und Kreditgewährungen

Art. 115 Satz 2 GG schreibt eine gesetzliche Ermächtigung für "Kreditgewährungen und Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes" vor, falls deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht. Während die Regierung, wie bereits im ersten Teil erwähnt, bei der Aufnahme von Sicherheitsleistungen seit der preußischen Verfassung vom 5.12.1848 beschränkt worden ist, bedeutet die Aufführung der Kreditgewährungen an dieser Stelle eine - nicht unproblematische - Erweiterung der Zuständigkeit der Legislative.

Entgegen der in Art. 115 Satz 2 GG gegebenen Reihenfolge ist es zweckmäßig, im folgenden mit der Erörterung der Sicherheits-

1) Flessa, Wesen, S. 539; v. Mangoldt, Kommentar, Art. 115 Anm. 3; Michaelis S. 206; Mook S. 32; Saemisch S. 437; Schultzenstein-Dieben S. 21; Seifert-Geeb zu Art. 115 GG; Süsterhenn-Schäfer Art. 117 Anm. 2.

leistungen zu beginnen und erst danach die mit der Kreditgewährung zusammenhängenden Fragen zu behandeln. Da die bei beiden Kreditarten auftauchenden Probleme zu einem nicht unerheblichen Teil die gleichen Fragen berühren, erleichtert eine Vorwegnahme der bereits eingehender in der Literatur behandelten Sicherheitsleistungen die Erörterung des Rechtes der Kreditgewährungen.

II. Der Begriff "Sicherheitsleistung" in Art. 115 GG

1) Abgrenzung des Begriffes

Eine Definition des Begriffes der Sicherheitsleistung ist weder im Grundgesetz selbst noch in anderen Haushaltsgesetzen zu finden.

Im BGB ist der Begriff an verschiedenen Stellen verwandt. ¹⁾ Er dient hier in erster Linie als Oberbegriff über eine Reihe von Rechtsgeschäften, die als "Mittel zur Abwendung der Gefahr künftiger Rechtsverletzung oder Benachteiligung" dienen. ²⁾ Neben Sachsicherheiten, wie z.B. Hinterlegung von Geld oder Wertpapieren zu Sicherungszwecken, Verpfändung beweglicher Sachen und Bestellung von Hypotheken an inländischen Grundstücken, umfaßt der Begriff auch die Stellung eines Bürgen, welche hier wegen ihrer vergleichsweise geringeren Sicherheit allerdings nur hilfsweise gestattet (§§ 232 Abs. 2, 239 BGB) und vielfach durch ausdrückliche Vorschrift ganz ausgeschlossen ist (so in §§ 273 Abs. 3, 1218 Abs. 1 BGB).

Auch im Prozeßrecht findet sich der Begriff der Sicherheitsleistung. In der Zivilprozeßordnung ist das Leisten einer Sicher-

- 1) So in §§ 843 Abs. 2, 1039 Abs. 1, 1051, 1067 Abs. 2, 1382 Abs. 3, 1389, 1390 Abs. 4, 1668, 1844 u.a. BGB (vgl. Siebert in Soergel-Siebert vor § 232 Anm. 4).
- 2) Pal.-Dankelmann Überbl. vor § 232 BGB Anm. 1; Siebert a.a.O. Anm. 1.

heit sowohl für Prozeßkosten ¹⁾ als auch zur Erlangung oder Abwendung der Zwangsvollstreckung ²⁾ und des Arrestes oder einer einstweiligen Verfügung ³⁾ vorgesehen, dient also auch hier der Abwendung einer künftigen Gefahr oder Benachteiligung. ⁴⁾ Die Art einer Sicherheitsleistung wird vom Gericht nach freiem Ermessen bestimmt, ⁵⁾ gerade eine Bürgschaft wird hier oft allen anderen Formen des § 232 BGB vorgezogen. ⁶⁾

Auch der in Art. 115 GG verwandte Begriff der Sicherheitsleistung ist keineswegs etwa auf Bürgschaftsverträge beschränkt, sondern umfaßt allgemein Verträge des Bundes, in denen sich dieser einem anderen gegenüber verpflichtet, für künftige Rechtsverletzungen oder Benachteiligungen einzustehen.

Hierbei ist auf § 61 Abs. 1 Satz 1 der Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden vom 11.2.1929 (RWB), einer Ausführungsverordnung zur RHO, zu verweisen. Er lautet:

"Bürgschafts-, Gewähr- oder andere, ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienende Verträge dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes abgeschlossen werden (Art. 87 Satz 2 der Reichsverfassung)."

Ebenso sprechen die 1930 in die RHO eingefügten §§ 8 b und 45 c von "Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen Verträgen". Wie insbesondere aus der Formulierung des § 61 Abs. 1 RWB zu ersehen ist, war mit dieser Aufzählung eine nähere Umschreibung des Begriffes "Sicherheitsleistung" beabsichtigt.

In der vom Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rates vorgeschlagenen Fassung des nunmehrigen Art. 115 GG war ebenfalls eine Ersetzung des Begriffes "Sicherheitsleistung" durch den

1) §§ 110 ff. ZPO.

2) §§ 707, 710, 713, 719, 720, 732, 769, 771, 890 ZPO.

3) §§ 921, 923, 925, 927, 936, 939 ZPO.

4) Vgl. auch §§ 78 KO, 69, 153 ZVG; 123 Abs. 3, 199 Abs. 4, 201, 216 Abs. 3, 219 Abs. 3 AktGes.

5) § 108 ZPO.

6) Baumbach-Lauterbach § 108 ZPO Anm. 2 B.

Begriff "Bürgschafts-, Gewähr- oder andere, ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienende Verträge" unter Hinweis auf eine in § 8 b RHO zum Ausdruck gekommene "Fortentwicklung des Haushaltsrechts" vorgesehen.¹⁾ Diese Fassung des Redaktionsausschusses wurde zwar später abgelehnt, und man beließ es bei dem aus Art. 87 WRV übernommenen Ausdruck, doch geschah dies aus anderen, hier nicht erheblichen Gründen. Die Auslegung des § 61 Abs. 1 Satz 1 RWB ist demnach auch dem Begriff der Sicherheitsleistung in Art. 115 GG zugrunde zu legen.²⁾³⁾

Nicht unter den Gesetzesvorbehalt des Art. 115 GG fallen Sicherheitsleistungen zur Sicherung eigener Kreditverpflichtungen des Bundes. Dieser bereits für Art. 87 WRV anerkannte Grundsatz⁴⁾ ergibt sich insbesondere aus dem Sinn und Zweck des Art. 115 GG.

Der Gesetzgeber hat durch die nach Satz 1 des Artikels erforderliche Zustimmung zur Kreditaufnahme bereits die Übernahme der Verpflichtung durch den Bund genehmigt. Seine erneute Befassung zur Sicherung derselben Verbindlichkeiten ist unnötig und vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt. Hierauf beruht auch § 3 Abs. 1 Satz 3 RSchO, wonach der Bundesminister der Finanzen berechtigt ist, für die in den §§ 1 und 2 RSchO genannten Schuldverbindlichkeiten an Gegenständen, die zum Vermögen des Bundes gehören, Sicherheiten zu bestellen.

- 1) Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses S. 185/186.
- 2) Ernst, Kontrollfunktionen, S. 229; v. Mangoldt, Komm. Art. 115 Anm. 4; Vialon, Haushaltsrecht, S. 246.
- 3) § 3 des Gesetzes über die Errichtung einer Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 13.7.1948 (WiGBI S. 73) spricht allerdings von "Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen". Hieraus kann jedoch nicht eine Gegensätzlichkeit beider Begriffe abgeleitet werden, zumal dieses Gesetz für beide Begriffe eine einheitliche Regelung vorsieht. Nach Ernst, Kontrollfunktionen, S. 229, sollte durch diesen "Pleonasmus" lediglich eine weite Fassung des Begriffes "Sicherheitsleistungen" sichergestellt werden.
- 4) Mook S. 80; Saemisch S. 445.

2) Die Verträge im einzelnen

Zu den in der Praxis häufigsten Sicherheitsleistungen ¹⁾ zählt der Bürgschaftsvertrag. Seine rechtliche Natur ergibt sich aus den §§ 765 ff. BGB. Der Bürge, in diesem Falle der Bund, verpflichtet sich hier gegenüber dem Gläubiger eines Dritten, die Verbindlichkeit des Dritten zu erfüllen, wenn dieser dazu nicht in der Lage sein sollte. Die Eigenart der Bürgschaft liegt in ihrem Zweck, eine fremde Schuld zu sichern. Die Verpflichtung des Bürgen ist daher der Hauptschuld akzessorisch, d.h. sie ist dauernd von ihrem Bestehen und ihrem Umfange abhängig. ²⁾ Die Verbindlichkeit, für deren Erfüllung der Bund als Bürge einzustehen hat, ist häufig die Rückzahlungsverpflichtung aus einem Darlehnsvertrag. ³⁾

Der Garantie- oder Gewährvertrag ⁴⁾ unterscheidet sich von der Bürgschaft dadurch, daß in ihm nicht Haftung für eine fremde Schuld, sondern der Ersatz des einem durch seine Unternehmung entstehenden Schadens oder die Gewährleistung für einen bestimmten Ertrag oder sonstigen Erfolg versprochen wird. ⁵⁾ Im Gegensatz zur Bürgschaft ist der Garantievertrag nicht akzessorisch, die Schuld des Gewährleistenden ist von der gesicherten Schuld unabhängig. Im BGB ist der Garantievertrag nicht geregelt. Seine Natur und seine Wirkungen sind aus dem Vertragsinhalt und den allgemeinen Grundsätzen über Schuldverträge zu entwickeln. ⁶⁾

- 1) Vgl. Rundschreiben des BdF in MinBlFin 1955 S. 3.
- 2) Enneccerus-Lehmann § 191 I 2.
- 3) Vgl. Verordnung über die Übernahme von Bürgschaften des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaues (Bürgschaftsverordnung) vom 30.7.1951 (BGBl I S. 483).
- 4) Die Begriffe "Garantievertrag" u. "Gewährvertrag" sind gleichbedeutend. Sie werden regelmäßig synonym gebraucht. Vgl. Enneccerus-Lehmann § 197 II; Palandt-Gramm Einf. vor § 765 BGB Anm. 3 c.
- 5) Enneccerus-Lehmann § 197 II 2.
- 6) Enneccerus-Lehmann § 197 II.

Rechtlich unerheblich ist die Benennung der einzelnen Verträge. Im Ausführungsgeschäft werden beispielsweise diejenigen Verträge, welche Geschäfte mit privaten ausländischen Partnern sichern, als Garantien und entsprechende zur Sicherung von Geschäften mit ausländischen Regierungen und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts als Bürgschaften bezeichnet. Es handelt sich aber in beiden Fällen um Garantieverträge. ¹⁾

Bei einem **K r e d i t a u f t r a g** erteilt der Bund als Auftraggeber einem anderen den Auftrag, er möge im eigenen Namen und auf eigene Rechnung einem Dritten Kredit geben; in diesem Falle haftet der Auftraggeber dem Beauftragten für die aus der Kreditgewährung entstehende Verbindlichkeit als Bürge (§ 778 BGB). Wegen der nahen Verwandtschaft des Kreditauftrages zur Bürgschaft bestehen keine Bedenken, ihn zu den Sicherheitsleistungen zu rechnen. ²⁾

Anders ist es bei der **k u m u l a t i v e n S c h u l d - ü b e r n a h m e** (Schuldmitübernahme oder Schuldbeitritt). Hier übernimmt der Schuldübernehmer eine Schuld neben dem bisherigen Schuldner als eigene. Er will nicht wie der Bürge eine von der Hauptverbindlichkeit abhängige Nebenverpflichtung begründen, sondern selbständig haften, wie wenn er die Schuld selbst eingegangen wäre. Da es sich hierbei nicht mehr um die Übernahme einer ungewissen Schuld handelt, fallen derartige Verträge nicht unter den Begriff der Sicherheitsleistung. ³⁾

1) So heißt es in § 5 der "Bedingungen für die Übernahme von Bürgschaften zur Deckung von Fabrikationsrisiken" (herausgegeben von der Hermes-Kreditversicherungs-AG), die Liefergeschäfte mit ausländischen Staaten betreffen:

- Der Bund haftet ... aus der Bürgschaft nur ..., wenn
1. Fertigstellung und Versendung der Ware dem Bürgschaftsnehmer nicht zugemutet werden kann, weil der Besteller im Liefervertrag vereinbarte Vorauszahlungen ... nicht geleistet hat, oder
 2. infolge von a) Krieg ... b) Ausfuhr ... c) Maßnahmen außerdeutscher Regierungen Abnahme und Versendung der Ware unmöglich geworden sind ...".

2) Reichard § 61 RWB Anm. 2.

3) Reichard ebenda; Vialon, Haushaltsrecht, S. 246.

III. Die Ermächtigung zur Sicherheitsleistung

Sicherheitsleistungsverträge zu Lasten des Bundes dürfen nur auf Grund eines Bundesgesetzes erfolgen, wenn ihre "Wirkung über ein Rechnungsjahr ¹⁾ hinausgeht" (Art. 115 Satz 2 GG). Die insoweit noch weitergehende Regelung des Art. 87 Satz 2 WRV schrieb für die Übernahme aller Sicherheitsleistungen zu Lasten des Reiches eine gesetzliche Ermächtigung vor.

1) Zweck der gesetzlichen Beschränkung

Die Verantwortung des Parlaments für eine geordnete Haushaltswirtschaft beinhaltet seine Verpflichtung, über die Ausgaben des Bundes zu wachen. Diese Aufgaben könnte es nur unvollkommen erfüllen, wenn es lediglich über die endgültigen Ausgaben des Bundes zu entscheiden hätte. Auch die Verpflichtungen, welche der Bund mit dem Abschluß von Sicherheitsleistungsverträgen eingeht, können zu erheblichen finanziellen Belastungen seines Haushalts führen. Es ist deshalb nur folgerichtig, wenn der Verfassungsgesetzgeber ebenso wie die Ausgaben des Bundes auch den Abschluß von Sicherheitsleistungsverträgen zu seinen Lasten von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig macht. ²⁾

Wenn nach dem Grundgesetz nunmehr Sicherheitsleistungen, deren Wirkung nicht über das laufende Rechnungsjahr hinausgeht, von der Verwaltung ohne gesetzliche Ermächtigung abgeschlossen werden können, bedeutet dies bereits eine gewisse Einschränkung des Ausgabenbewilligungsrechts des Parlaments. Sicher trifft die Auffassung zu, daß diese Einschränkung den Gesetzgeber von weniger wichtigen Verträgen entlasten sollte. ³⁾ Bei Verträgen,

- 1) Nach § 2 RHO i.d.Fassung des Gesetzes vom 29.12.1959 (BGBl I S. 832) beginnt das Rechnungsjahr jeweils mit dem 1. Januar und endet mit dem 31. Dezember.
- 2) Flessa, Staatsbürgschaften, S. 81; Schulze-Wagner § 8 b Anm. 1; Stöcker S. 55.
- 3) Stöcker S. 65.

deren Laufzeit sich nur auf das laufende Rechnungsjahr erstreckt, ist dabei zu beachten, daß die geringere Bedeutung der Sicherheitsleistungen sich nicht allein aus ihrer kurzen Laufzeit ergibt. Wäre dies der Fall, hätte der Gesetzgeber allgemein Verträge, deren Laufzeit nicht länger als einen bestimmten Zeitraum, etwa ein Jahr, beträgt, von dem Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung ausschließen können. Entscheidend ist vielmehr, daß die Laufzeit dieser Verträge innerhalb des laufenden Rechnungsjahres liegt und es dem Gesetzgeber möglich bleibt, bei einer Inanspruchnahme des Bundes aus derartigen Verträgen rechtzeitig für eine Deckung im Haushalt des folgenden Rechnungsjahres zu sorgen. ¹⁾

2) Begründung von Sicherheitsleistungen anstelle einer Ausgabe von Haushaltsmitteln

a) Die Bestimmung des § 61 Abs. 1 Satz 2 RWB

In § 61 Abs. 1 Satz 2 RWB wird der Abschluß einer Sicherheitsleistung statt einer Haushaltsausgabe ohne ein besonderes Reichsgesetz für zulässig erklärt, wenn für denselben Zweck im Haushaltsplan Ausgabemittel ausgebracht sind und der Betrag der Sicherheitsleistung sich im Rahmen dieser Mittel hält. Diese Bestimmung, die beispielsweise die Möglichkeit eröffnete, anstelle einer im Haushaltsplan aufgeführten Beihilfe eine staatliche Garantie für ein von dritter Seite gewährtes, denselben Zwecken dienendes Darlehen zu gewähren, legte eine bereits vorher in der Praxis gebräuchliche Übung gesetzlich fest. ²⁾

- 1) So auch der Abg. Binder in der 18. Sitzung des Finanzausschusses des Parl. Rates für den gleichgelagerten Fall einer Kreditgewährung (Sten. Prot. S. 46).
- 2) Schulze-Wagner § 8 b RHO Anm. 5.

b) Abweichende Ansichten in der Literatur

Die Übereinstimmung dieser Vorschrift mit den Rechtsgrundsätzen der RHO und der Verfassung wird von mehreren Autoren verneint.

Mook ¹⁾ und Stöcker ²⁾ halten die Regelung des § 61 Abs. 1 Satz 2 RWB für verfassungswidrig, weil eine Bewilligung von Ausgabe-mitteln im Haushaltsplan keine gesetzliche Ermächtigung, wie sie für den Abschluß der Sicherheitsleistungsverträge gefordert werde, darstelle.

Ernst ³⁾ vertritt die Auffassung, die in § 61 Abs. 1 Satz 2 RWB enthaltene Befreiung bestimmter Sicherheitsleistungen vom Gesetzesvorbehalt sei nunmehr durch Art. 115 GG ersetzt worden, der ihren wesentlichen bisherigen Anwendungsbereich regelt. Diese Bestimmung kenne auch eine Befreiung, nämlich für in ihrer Wirkung nicht über ein Rechnungsjahr hinausgehende, das bedeute bis zum Ende des Rechnungsjahres fällige, Verträge. Hätte der Verfassungsgesetzgeber eine weitere Ausnahme gewollt, wäre dies in der Verfassung zum Ausdruck gekommen. § 61 Abs. 1 RWB sei in seinem gesamten Umfang nicht mehr anwendbar.

c) Vereinbarkeit mit Art. 115 GG

aa) Der Gesetzesvorbehalt des Art. 115
Satz 2 GG

Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit des § 61 Abs. 1 Satz 2 RWB mit Art. 115 GG soll vom Zweck des in Art. 115 Satz 2 GG aufgestellten Gesetzesvorbehalts ausgegangen werden. Er dient nach dem bereits Gesagten dazu, dem Parlament eine Kontrolle über Verträge zu ermöglichen, die später zu einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes führen können.

1) Mook S. 81.

2) Stöcker S. 74.

3) Ernst, Kontrollfunktionen, S. 229 f.

Wird ein Vertrag über eine Sicherheitsleistung anstelle einer im Haushaltsplan bewilligten Ausgabe geschlossen, so darf der Bund nur bis zur Höhe des Betrages verpflichtet werden, der von den gesetzgebenden Körperschaften im Haushaltsplan als Ausgabe bewilligt worden ist. Eine volle Inanspruchnahme in Höhe der als Haushaltsausgabe vorgesehenen Summe tritt sogar nur im Höchstfalle ein; durchaus möglich bleibt es, daß der Bund nur zu einem geringeren Betrage oder gar nicht für die Sicherheitsleistung in Anspruch genommen wird. Der Abschluß einer Bürgschaft oder einer anderen Sicherheitsleistung scheint damit eine geringere Belastung des Bundes, ein Weniger, als die Ausgabe des entsprechenden Betrages zu sein.

Hierbei ist allerdings noch nicht berücksichtigt, daß nach dem Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 GG) die Bewilligung der Ausgaben im Haushaltsplan auf ein Rechnungsjahr befristet ist, während eine Haftung des Bundes für die hier in Frage stehenden Sicherheitsleistungen zumeist für einen längeren Zeitraum übernommen werden muß. Würde der Bund erst mit Mitteln des folgenden oder eines noch späteren Rechnungsjahres in Anspruch genommen, erscheint es zumindest zweifelhaft, ob die Sicherheitsleistung zur Ausgabe der Mittel hier noch im Verhältnis eines Weniger zum Mehr steht, oder ob nicht eine andere Rechtslage vorliegt. Vor Beantwortung dieser Frage ist zu prüfen, ob die Möglichkeit besteht, durch Abschluß eines Sicherheitsleistungsvertrages gesparte Haushaltsmittel so lange zu sperren, bis geklärt ist, ob und inwieweit der Bund für diese Sicherheitsleistungen einzustehen hat.

bb) Übertragbare Ausgabebewilligungen

Nach § 30 Abs. 1 RHO stehen bei den sog. übertragbaren Ausgabebewilligungen - hierzu zählen die im Haushaltsplan ausdrücklich als übertragbar bezeichneten Ausgabemittel sowie alle zu einmaligen und zu außerordentlichen Ausgaben bewilligten Mit-

tel - die nicht ausgegebenen Beträge für die unter die Zweckbestimmung fallenden Ausgaben auch über das Rechnungsjahr hinaus zur Verfügung. Dies gilt bei einmaligen und bei außerordentlichen Ausgaben allerdings nur bis zum Rechnungsabschluß für das auf die Schlußbewilligung folgende dritte Rechnungsjahr, doch kann im Haushaltsplan diese Frist auch noch verlängert werden. § 30 Abs. 2 RHO schränkt den Abs. 1 zwar insoweit ein, als am Schluß eines Rechnungsjahres nicht verwendete Beträge nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesministers der Finanzen ausgegeben werden dürfen, soweit er nicht bereits der Übernahme einer entsprechenden Verpflichtung zugestimmt hat. Da Sicherheitsleistungen nach § 45 c RHO aber nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesministers der Finanzen abgeschlossen werden dürfen, ist diese Einschränkung hier ohne Bedeutung.

Wenn diese übertragbaren Ausgabemittel auch im Kassenabschluß des Ausgabejahres erscheinen, belasten sie doch im rechnungsmäßigen Abschluß (Sollabschluß) die Haushaltsrechnung des Jahres, aus dem sie stammen, ¹⁾ diesem Jahr der Bewilligung der Mittel im Haushaltsplan fallen sie haushaltswirtschaftlich zur Last. Die Belastung des Bundeshaushalts ist demnach bei Abschluß eines Sicherheitsleistungsvertrages nicht größer als bei Ausgabe der übertragbaren Haushaltsmittel, infolge selten eintretender voller Verwirklichung der Sicherheitsleistung sogar wesentlich geringer.

Der Zweck des Gesetzesvorbehalts des Art. 115 Satz 2 GG, eine dem Staat drohende finanzielle Belastung zu kontrollieren, erfordert bei diesen Verträgen keine erneute gesetzliche Ermächtigung zum Vertragsschluß. Da der Abschluß einer Sicherheitsleistung hier ein Weniger ist als die Ausgabe des entsprechenden Betrages, entspricht er auch dem haushaltsrecht-

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 560.

lichen Grundsatz der Sparsamkeit (§ 25 Abs. 1 RHO). ¹⁾

Der Wortlaut des Art. 115 Satz 2 GG ist mit dieser Auslegung dann vereinbar, wenn unter nicht über ein Rechnungsjahr hinauswirkenden Verträgen neben solchen mit im Laufe des Rechnungsjahres endender Vertragsdauer auch die anstelle übertragbarer Ausgabemittel abgeschlossenen Sicherheitsleistungen fallen. Da diese Verträge wirtschaftlich lediglich den Haushalt des laufenden Rechnungsjahres belasten, steht der Wortlaut des Grundgesetzartikels dieser dem Sinn und Zweck der Vorschrift entsprechenden Auslegung nicht entgegen. Aus den Gesetzesmaterialien ist zu dieser Frage nichts Gegenteiliges zu entnehmen. § 61 Abs. 1 Satz 2 RWB ist demnach auf übertragbare Ausgabebewilligungen weiterhin anwendbar. ²⁾

cc) Nicht übertragbare Ausgabebewilligungen

Sind die Ausgabemittel des Haushaltsplans nicht übertragbar, verhielte sich der Abschluß einer Sicherheitsleistung anstelle der endgültigen Ausgabe dieser Mittel ebenfalls im Verhältnis eines Weniger zum Mehr, wenn die Möglichkeit bestände, auch diese Mittel festzulegen und erst in einem der folgenden Rechnungsjahre auszugeben.

Von Reichard ³⁾ ist die Auffassung vertreten worden, man könne

-
- 1) Die Argumentation Stöckers (S. 70 ff.), der Grundsatz der Sparsamkeit werde verletzt, da die Mittel hier in voller statt nur in entsprechender Höhe, wie sonst bei Sicherheitsleistungen üblich (§ 8 b RHO), festgelegt werden, vermag nicht zu überzeugen. Eine Sicherheitsleistung ist in jedem Fall sparsamer als eine Ausgabe des Betrages, da nach dem Gesetz der großen Zahl zu erwarten steht, wie Stöcker auch selbst anführt, daß eine Inanspruchnahme für die Sicherheitsleistung später gar nicht erfolgt und die vorher gesperrten Mittel wieder frei verfügbar werden.
 - 2) Vialon, Haushaltsrecht, S. 247; ebenso auch der BdF in seinem Erlaß vom 31.12.1954 (MinBlFin 1955 S. 3). Für Art. 87 WRV: Reichard § 61 RWB Anm. 4.
 - 3) Reichard § 61 RWB Anm. 4; a.A. Schulze-Wagner S. 305.

den entsprechenden Geldbetrag am Schlusse des Rechnungsjahres gleichzeitig als Haushaltsausgabe und als Verwahrung buchen. Die Verwahrung ist in § 63 RHO geregelt. Hierher gehören diejenigen zahlenmäßigen Vorgänge, deren endgültige buchmäßige Erledigung im Zeitpunkt des Anfalls an die Bundeskasse nicht möglich ist, sei es, daß dem Bund Geldbeträge - wie Streitbeträge u.ä. - zur Verwahrung überlassen werden oder die Bundeskasse ihr zugewiesene Gelder an eine andere Stelle weiterleiten muß. ¹⁾ Ausgabemittel, die zu verfallen drohen, können aber diesen Verwahrungsbeträgen nicht gleichgestellt werden. Abgesehen davon, daß es sich hier um gänzlich andere Vorgänge handelt, würde ein derartiges Verfahren den Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Satz 1 GG) praktisch aufheben und müßte schon deshalb als verfassungswidrig angesehen werden. Soweit nicht übertragbare Ausgabemittel am Schlusse des Rechnungsjahres nicht ausgegeben sind, müssen sie nach § 73 Abs. 2 RHO in Abgang gestellt werden; ihre Ausgabe in einem der folgenden Rechnungsjahre ist ohne neue gesetzliche Ermächtigung nicht mehr möglich.

Schulze-Wagner ²⁾ will den Abschluß von Sicherheitsleistungen anstelle nicht übertragbarer Haushaltsmittel unter Berufung auf § 61 Abs. 1 RWB zulassen, nach dem § 45 b RHO zu beachten ist. In § 45 b RHO ist für den Bund die Möglichkeit vorgesehen, Verträge mit Zahlungsverpflichtungen über ein Rechnungsjahr hinaus einzugehen, wenn im Haushaltsplan des laufenden Jahres die Ausgabemittel bewilligt sind oder die Genehmigung hierzu erteilt ist. ³⁾ Die Verträge sind bei der erstmaligen Anforderung von Mitteln im Haushaltsplan bei den entsprechenden Titeln näher zu erläutern (§ 8 Abs. 2 RHO). Es kann hier dahingestellt bleiben, inwieweit § 45 b RHO mit dem Grundsatz

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 806 f.

2) Schulze-Wagner S. 306.

3) Sogenannte "Bindungsermächtigungen".

der Jährlichkeit des Haushaltsplans überhaupt vereinbar ist. Bei den dort in Frage stehenden Verträgen ist sich der Gesetzgeber bei Verabschiedung des Haushaltsplans darüber im klaren, daß die Verpflichtungen des Bundes über das laufende Rechnungsjahr hinausgehen und kommende Haushaltsjahre belastet werden. Die hier zur Erörterung stehenden nicht übertragbaren Ausgabebewilligungen sind dagegen nur für das laufende Rechnungsjahr bewilligt worden. Eine entsprechende Anwendung des § 45 b RHO ist in diesem Falle nicht zulässig.

Es besteht auch keine andere Möglichkeit, nicht übertragbare Ausgabemittel des Haushaltsplans festzulegen, um sie für eine eventuelle Inanspruchnahme aus an ihrer Stelle abgeschlossenen Sicherheitsleistungen bereitzuhalten. Werden diese Verträge mit Laufzeit über das derzeitige Rechnungsjahr hinaus abgeschlossen, drohen sie folgende Haushaltsjahre zu belasten. Die Verträge gehen damit in ihrer Wirkung über das laufende Rechnungsjahr hinaus. Da der Gesetzgeber bei Verabschiedung des Haushaltsgesetzes nur über die Belastung des laufenden Rechnungsjahres entscheidet, bleibt seine erneute Befassung erforderlich.

3) Die gesetzliche Ermächtigung im einzelnen

a) Im Haushaltsgesetz

Der Gesetzgeber erteilt der Verwaltung die Ermächtigung zur Übernahme von Sicherheitsleistungen einmal durch das Haushaltsgesetz des laufenden Rechnungsjahres.¹⁾ Nach dem "zeitlichen Bepackungsverbot" des Art. 110 Abs. 2 Satz 4 GG, wonach in das Haushaltsgesetz bis auf die in Satz 3 Halbs. 2 geregelten Ausnahmen keine über das laufende Rechnungsjahr hinausgehenden Vorschriften aufgenommen werden dürfen, erstreckt sich

1) Vgl. §§ 20 bis 23 Haushaltsgesetz 1961 (BGBl II S. 357).

die Wirksamkeit derartiger Ermächtigungen regelmäßig nur bis zum Ende des Rechnungsjahres. Sind die Ermächtigungen bis dahin nicht in Anspruch genommen, verlieren sie ihre Gültigkeit.

Ist das Haushaltsgesetz am Beginn des Rechnungsjahres noch nicht in Kraft getreten, erhebt sich die Frage, ob bisher nicht ausgenutzte Ermächtigungen des alten Haushaltsgesetzes zu Sicherheitsleistungen bis zum Erlaß des neuen fortgelten.

Bei den Ermächtigungen zur Kreditaufnahme war die entsprechende Frage verneint worden, da Art. 110 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. GG nur bei Ausgaben - und hier auch nur in besonderen Fällen - eine Bewilligung über das Rechnungsjahr hinaus zuläßt.¹⁾ Sicherheitsleistungen führen zwar regelmäßig nicht in voller Höhe zu Ausgaben, doch wird der Bund für sie zu einem gewissen Teil in Anspruch genommen, so daß ein Ausgabeposten in Höhe der voraussichtlichen Inanspruchnahme im Bundeshaushalt erforderlich ist (§ 8 b RHO).²⁾³⁾ Es bestehen keine Bedenken, ebenso wie den Bundeshaushalt stärker belastende Haushaltsausgaben auch die nur möglicherweise zu Ausgaben führenden Sicherheitsleistungen in besonderen Fällen über ein Rechnungsjahr hinaus zuzulassen. Ein derartiger Sonderfall liegt bei einer Verzögerung des Bundeshaushalts vor, zumal im Rahmen des Nothaushaltsrechts des Art. 111 GG der Abschluß von Sicherheitsleistungen nicht vorgesehen ist. Da Art. 110 GG eine "Bewilligung" des Gesetzgebers fordert, muß eine Ermächtigung für Sicherheitsleistungen über das Rechnungsjahr hinaus ausdrück-

1) Vgl. S. 35.

2) Während die entsprechenden Mittel früher im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung ausgebracht wurden (§ 61 Abs. 3 RHO), erfolgt dies derzeit im Einzelplan der Bundes-schuld. Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1960 Kap. 3208 Tit. 525, der für die mögliche Inanspruchnahme des Bundes aus Sicherheitsleistungen 250 Millionen DM bereitstellt.

3) Zum hier entstehenden Problem der Vollständigkeit des Haushaltsplans vgl. Heinig, Zweiter Band, S. 332.

lich im Haushaltsgesetz erteilt sein. ¹⁾

b) In Einzelgesetzen

In neuerer Zeit sind Ermächtigungen zur Übernahme von Sicherheitsleistungen vielfach auch in Sondergesetzen erteilt worden. ²⁾ Da der Grundsatz des "zeitlichen Bepackungsverbots" in Art. 110 Abs. 2 Satz 4 GG in diesem Falle nicht gilt, erlöschen derartige Ermächtigungen auch nicht mit dem Ende des Rechnungsjahres, sondern gelten bis zu ihrer Ausschöpfung fort.

Das Verfahren der Ermächtigung in Einzelgesetzen ist wegen der Fortgeltung dieser Gesetze über das laufende Rechnungsjahr hinaus nicht unbedenklich. Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit des Haushaltsplans hat der Gesetzgeber jedes Jahr erneut die Haushaltslage des Bundes zu überprüfen und danach den Haushaltsplan in seinen Einnahmen und Ausgaben aufzustellen. Da Sicherheitsleistungen auch zu Ausgaben des Bundes führen können, ist es zweckmäßig, wenn der Gesetzgeber anlässlich der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes auch über ihre Höchstgrenze für das laufende Rechnungsjahr entscheidet.

Eine Ermächtigung zum Abschluß von Sicherheitsleistungen, die in einem bestimmten Rechnungsjahr auf Grund der Haushaltslage des Bundes durchaus tragbar erscheint, kann wenige Jahre später schon nicht mehr zu verantworten sein. Gewiß ist es mög-

- 1) Im Ergebnis ebenso Beschluß der Bundesschuldenverwaltung vom Oktober 1958, angeführt bei Meder S. 184. Vgl. § 27 Haushaltsgesetz 1961 (BGBl II S. 357).
- 2) Von besonderer Bedeutung war hier das Gesetz der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen im Ausfuhrgeschäft vom 26.8.1949 (WiGBI S. 303) nebst Aufstockungsgesetzen, zuletzt Siebentes Gesetz über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen im Ausfuhrgeschäft vom 11.10.1957 (BGBl I S. 1717).

lich, in diesem Falle eine bereits durch Einzelgesetz erteilte Ermächtigung durch Erlaß eines neuen Gesetzes aufzuheben. In der Praxis dürfte es jedoch hierzu kaum kommen, vor allem, weil ein unmittelbarer Anlaß zur Überprüfung dieser Möglichkeit fehlt. Es ist deshalb anzustreben, Ermächtigungen zu Sicherheitsleistungen nicht mehr in Einzelgesetzen, sondern allein im Haushaltsgesetz aufzuführen. ¹⁾

IV. Kompetenz zur Vereinbarung von Sicherheitsleistungen und Ausstellung der Schuldurkunden

1) Die frühere Regelung

§ 45 c RHO schrieb für die Vereinbarung von Sicherheitsleistungen, die nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossen wurden und ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehrten, die vorherige Zustimmung des Reichsministers der Finanzen vor. Dies bedeutete, daß jeweils die fachlich zuständige Behörde, sei es der Fachminister oder die ihm unterstellte Behörde, zum Abschluß derartiger Verträge berechtigt waren, falls der Finanzminister vorher zugestimmt hatte. Überschritt der Betrag der einzelnen Sicherheitsleistung 1 Million Mark, durfte die Verpflichtung nur von dem Leiter der zuständigen Behörde oder seinem geschäftsordnungsgemäß bestellten Stellvertreter und nur in schriftlicher Form erklärt werden (§ 45 a RHO). Für Verträge

- 1) Im Rechnungsjahr 1961 ist dies zumindest für die wichtigsten Sicherheitsleistungsermächtigungen bereits vorgesehen, vgl. §§ 20 - 23 Haushaltsgesetz 1961 (BGBl II S.357). Siehe auch den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland, insbesondere zu den Entwicklungsländern (Deutscher Bundestag, 3. Wahlper., Drucks. 1597). Er regelt zwar das für längere Zeit geplante Bürgschaftsprogramm des Bundes durch Einzelgesetz, sieht in § 1 Abs. 3 aber vor, daß der Höchstbetrag der Ermächtigung jeweils durch das Haushaltsgesetz für das laufende Jahr festgelegt wird.

unter 1 Million Mark war ein schriftlicher Vertragsschluß nicht vorgeschrieben, abgesehen allerdings von den Bürgschaftsverträgen, die bereits nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts (§ 766 BGB) die Schriftform erforderten. Zur Ausstellung der Urkunden war auch hier die zum Vertragsschluß zuständige Stelle berechtigt.

Mit dieser Regelung hatte der Gesetzgeber bei den Sicherheitsleistungen auf eine Kontrolle der Kreditgeschäfte durch ein unabhängiges Präventivkontrollorgan, wie sie bei der Kreditaufnahme die Reichsschuldenverwaltung ausübte, verzichtet.

2) Das Gesetz vom 13. Juli 1948

Die ständig steigende wirtschaftliche Bedeutung der staatlichen Sicherheitsleistungen und das mit ihrer Zunahme die Staatsfinanzen belastende größere Risiko führte zu dem Entschluß des Gesetzgebers, auch ihren Abschluß stärker zu überwachen und hierbei das Kontrollsystem der Schuldenverwaltung einzuschalten. Zur Verwirklichung dieser Absicht, die im Reich infolge des Zusammenbruchs nicht mehr erfolgen konnte, ¹⁾ wurde bereits vor Erlaß des Grundgesetzes durch § 3 des Gesetzes über die Errichtung einer Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 13.7.1948 (SchuldverwGes-WiGB1 S. 73-) folgendes bestimmt:

"Bei der Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zu Lasten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes sind die §§ 2 - 5, 34 und 35 der Reichsschuldenordnung sinngemäß anzuwenden. Das Vereinigee Wirtschaftsgebiet wird aus der Übernahme einer solchen Sicherheitsleistung oder Gewährleistung nur verpflichtet, wenn darüber eine Urkunde errichtet worden ist."

- 1) Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes zu § 3 (Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Drucksachen 1948 Nr. 296).

Diese Bestimmung fand mit der Verordnung über die Bundesschuldenverwaltung vom 13.12.1949 (BGBl 1950 S. 1) auch auf den übrigen Geltungsbereich des Grundgesetzes Anwendung.

Die Kompetenzen für den Abschluß von Sicherheitsleistungen und die Ausstellung von Schuldurkunden sind hierdurch vollkommen neu geordnet worden.

Die sinngemäße Anwendung des § 3 RSchO hat zur Folge, daß nicht mehr die fachlich zuständige Behörde, sondern allein noch der Bundesminister der Finanzen Einzelheiten für den Abschluß der Sicherheitsleistungen bestimmt, sofern nicht im Ermächtigungsgesetz eine andere Regelung getroffen ist. § 45 c RHO ist damit weitgehend außer Kraft gesetzt worden. Für alle Sicherheitsleistungen, nicht nur für die Bürgschaftsverträge, sind nunmehr Urkunden auszustellen. Nach der sinngemäßen Anwendung des § 4 RSchO kann dies allein durch die Bundesschuldenverwaltung geschehen. Von einer anderen Stelle ausgestellte Urkunden sind, ebenso wie nicht von der Bundesschuldenverwaltung ausgestellte Urkunden über Kreditaufnahmen, privatrechtlich ungültig.¹⁾ Stellt die Bundesschuldenverwaltung dagegen Urkunden aus, ohne hierzu gesetzlich ermächtigt zu sein, wird die zivilrechtliche Gültigkeit der Verträge nicht beeinträchtigt.

3) Beurkundung von Sicherheitsleistungen, deren Wirkung nicht über ein Rechnungsjahr hinausgeht

Der oben angegebene Wortlaut des § 3 SchuldVerwGes läßt nicht ohne weiteres erkennen, ob Sicherheitsleistungen auch dann einer Beurkundung der Bundesschuldenverwaltung bedürfen, wenn

1) Ernst, Kontrollfunktionen, S. 227; Vialon, Haushaltsrecht, S. 249.

sie nach Art. 115 Satz 2 GG keine gesetzliche Ermächtigung erfordern, weil sie in ihrer Wirkung nicht über ein Rechnungsjahr hinausgehen.

Eine Beantwortung dieser Frage kann nur aus dem Sinn und Zweck des § 3 SchuldVerwGes entnommen werden, zumal er ausdrücklich eine sinngemäße Anwendung der RSchO verlangt.

Wie bereits im ersten Kapitel ausgeführt, ¹⁾ ist es Aufgabe der Bundesschuldenverwaltung, dafür zu sorgen, daß die Exekutive Schuldverpflichtungen zu Lasten des Bundes nur bei Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigung eingeht. Die Schuldenverwaltung wird hier als Kontrollorgan für das Parlament tätig. Die Notwendigkeit einer derartigen Kontrolle entfällt in den Fällen, in denen der Abschluß einer Sicherheitsleistung von keiner gesetzlichen Ermächtigung abhängig ist. Da sich die Laufzeit des Vertrages hierbei nur über einen kurzen Zeitraum erstreckt oder der Vertragsschluß auf der Grundlage bereiter Haushaltsmittel erfolgt, erscheint eine Kontrolle hier auch entbehrlich.

Nach der zu Recht auch von der Bundesschuldenverwaltung selbst vertretenen Auffassung bedürfen damit Sicherheitsleistungen, die keine gesetzliche Ermächtigung erfordern, auch keiner von der Bundesschuldenverwaltung ausgestellten Urkunde. ²⁾ Auch § 3 RSchO, welcher die Zuständigkeit des Bundesministers der Finanzen gegenüber der Bundesschuldenverwaltung abgrenzt, ³⁾ ist auf diese Sicherheitsleistungen nicht anzuwenden, so daß hier weiterhin § 45 c RHO in Kraft geblieben ist. Eine Änderung ist allerdings insofern erfolgt, als nach § 3 Satz 2

1) Vgl. S. 46.

2) Ernst, Kontrollfunktionen, S. 228 und 232; ebenso der BdF in seinem Erlaß vom 31.12.1954 (MinBlFin 1955 S. 3). Die Auffassung der Bundesschuldenverwaltung ist bei Vialon, Haushaltsrecht, S. 249, angeführt, der sie allerdings nicht zu teilen scheint.

3) Ernst, Kontrollfunktionen, S. 228.

SchuldVerwGes auch derartige Sicherheitsleistungen nunmehr die Ausstellung einer Urkunde erfordern, wofür die zum Vertragsschluß berechnigte Stelle zuständig ist.

3. Kapitel: Gewährung von Krediten

I. Der Begriff "Kreditgewährung" in Artikel 115 GG

Ebenso wie für Sicherheitsleistungen fordert der Bundesgesetzgeber auch für Kreditgewährungen eine gesetzliche Ermächtigung, sofern deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht. ¹⁾

1) Abgrenzung des Begriffes

Welche Rechtsgeschäfte hier unter den Begriff "Kreditgewährung" fallen, ist nicht eindeutig und bedarf näherer Untersuchung. ²⁾

- 1) Eine entsprechende Bestimmung findet sich zwar nicht in der WRV oder ihren Vorläufern, jedoch bereits vor der Verkündung des Grundgesetzes am 23.5.1949 in den Länderverfassungen von Bayern und Baden. So lautet Art. 82 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946 (GVBl S. 333): "Alle Kreditbeschaffungen und Kreditgewährungen oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Staates, deren Wirkung über ein Jahr hinausgeht, erfordern ein Gesetz."

Art. 102 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden vom 22.5.1947 (GVBl S. 101) lautet: "Alle Kreditaufnahmen, Kreditgewährungen sowie Sicherheitsleistungen zu Lasten des Landes, deren Wirkung über ein Jahr hinausgeht, erfordern ein Gesetz."

In den übrigen Länderverfassungen werden Kreditgewährungen nicht von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig gemacht, bis auf die Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13.4.1951 (GVBl S. 103), deren Art. 54 fast wörtlich mit Art. 115 GG übereinstimmt.

- 2) Nach Vialon, Haushaltsrecht, S. 242 ist dies nur "im Wege reiner Brachialgewalt" festzustellen.

Der Wortlaut des Art. 115 GG, der in Satz 1 die Aufnahme von Geldmitteln im Wege des Kredits regelt und anschließend in Satz 2 neben Sicherheitsleistungen von Kreditgewährungen spricht, deutet darauf hin, daß hier im Gegensatz zu der Beschaffung, der Hereinnahme von Geldmitteln die Hingabe von Geldern im Wege des Kredits bestimmt ist. Hiervon gelte auch Wacke ¹⁾ aus, wenn er diese Vorschrift systematisch zum Staatsvermögensrecht zählt.

Andererseits könnte aus der Stellung des Wortes "Kreditgewährung" im Rahmen des Art. 115 GG aber auch geschlossen werden, daß es sich hier, ebenso wie bei der Kreditbeschaffung und der Sicherheitsleistung, allein um die Eingehung von Verpflichtungen durch den Bund handelt, etwa um Verträge, in denen der Bund sich zur späteren Hingabe einer Darlehenssumme bereit erklärt.

Die zuletzt genannte Auslegung wird vom Bundesrechnungshof unter Berufung auf den Sinn und Zweck des Art. 115 GG vertreten. Bei der Hereinnahme von Krediten und dem Abschluß von Sicherheitsleistungen greife die Exekutive der Ausgabewirtschaft künftiger Rechnungsjahre vor. Deshalb bedürfe sie hierfür zur Wahrung des parlamentarischen Bewilligungsrechts einer gesetzlichen Ermächtigung. Es liege nahe, diesen Sinn dem Art. 115 GG auch insoweit beizumessen, wie er die Kreditgewährungen behandle. Wolle man dagegen unter "Kreditgewährung" die Hingabe von Geldmitteln zu Kreditzwecken verstehen, wäre eine über ein Rechnungsjahr hinausgehende darlehnsweise Verausgabung von Geldmitteln, die doch meistens in die Bundeskasse zurückgelangen, an strengere Voraussetzungen gebunden als endgültige Ausgaben. Dieser Auslegung stünden auch praktische Erwägungen, wie eine zu befürchtende Überbeanspruchung des Gesetzgebungsapparates, entgegen. Der Begriff "Kreditgewährung"

1) Wacke, Haushaltsrecht, S. 581 1. Sp.

in Art. 115 GG beziehe sich demzufolge auf Krediteinräumungen oder Kreditzusagen, also nur auf Verpflichtungsgeschäfte des Bundes, nicht dagegen auf die Auszahlung von Darlehen. ¹⁾

Der Stellungnahme des Bundesrechnungshofes ist in ihrer Begründung im wesentlichen beizustimmen. Es erscheint nicht erforderlich, jede über ein Rechnungsjahr hinausgehende Hingabe von Geldern zu Kreditzwecken von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig zu machen, wenn andererseits endgültige Ausgaben, etwa bei über- und außerplanmäßigen Zahlungen, ohne Zustimmung der Legislative geleistet werden können. Die Frage ist hierbei allerdings, ob dies auch die Auffassung des Gesetzgebers gewesen ist. Wenn auch Sinn und Zweck eines Gesetzes bei der Auslegung zu berücksichtigen sind, darf doch der erkennbare Wille des historischen Gesetzgebers nicht entgegenstehen. Erst wenn der konkrete Wille des Gesetzgebers in einer bestimmten Auslegungsfrage nicht greifbar ist, gewinnt der objektive vernünftige Zweck an Gewicht, da er im Zweifel auch vom Gesetzgeber beachtet und gewollt ist. ²⁾ Zur Klärung des Begriffes "Kreditgewährung" in Art. 115 GG ist deshalb im folgenden auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift einzugehen.

Im Entwurf des Verfassungskonventes auf Herrenchiemsee lautete Art. 126 Satz 2 als entsprechende Bestimmung ähnlich wie nunmehr Art. 115 Satz 2 GG:

"Alle Kreditbeschaffungen und K r e d i t g e w ä h r u n g e n oder Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, bedürfen eines Gesetzes." ³⁾

Der damalige Rechnungshof des Deutschen Reiches für die britische Zone führte in einer dem Parlamentarischen Rat übersandten Stellungnahme hierzu aus, die Anführung der Kreditgewährung

- 1) Stellungnahme des Bundesrechnungshofes, angeführt bei Vialon, Haushaltsrecht, S. 244.
- 2) Siebert, Methode, S. 41.
- 3) Bericht S. 81.

an dieser Stelle entspringe offenbar einem Mißverständnis. Die Beibehaltung einer derartigen Bestimmung müsse zu unabsehbaren Folgen führen, z.B. bedürfe dann jeder Gehaltsvorschuß über den Schluß des Rechnungsjahres hinaus eines Bundesgesetzes.¹⁾ Diesen Bedenken schloß sich auch der Redaktionsausschuß,²⁾ nicht jedoch der Finanzausschuß³⁾ des Parlamentarischen Rates an. Der Finanzausschuß legte eine Fassung ähnlich der des Konvents auf Herrenchiemsee vor,⁴⁾ die mit dem heutigen Wortlaut des Art. 115 Satz 2 GG übereinstimmt.

In der entscheidenden 15. Sitzung des Hauptausschusses wurden dann die Argumente für und wider eine Aufführung der Kreditgewährungen in Art. 115 GG noch einmal dargelegt.⁵⁾

Der Abgeordnete Dr. Höpker-Aschoff wandte sich hier gegen die Fassung des Finanzausschusses und erklärte u.a.:

"Wenn Sie Kredite zur Unterstützung eines Unternehmens gewähren, müssen die Mittel entweder durch den Haushaltsplan oder durch ein Anleihegesetz zur Verfügung gestellt sein. Dann liegt die gesetzliche Ermächtigung vor. Wenn Sie Vermögensbestände haben und die Kredite aus den Vermögensbeständen oder aus Zinsen der Vermögensbestände geben, so dürfen Sie das gar nicht. Die Zinsen der Vermögensbestände erscheinen als Einnahmen im Haushalt, und Sie können sie für Stützungszwecke auch nur verwenden, wenn das im Haushaltsgesetz genehmigt ist.

Es gibt dann den Fall, daß der Finanzminister außerplanmäßig Kredite gibt. Diese Möglichkeit müssen Sie offenhalten. Gerade so gut, wie der Finanzminister außerplanmäßig Geld zur Verfügung stellt, muß er unter Umständen auch die Möglichkeit haben, ... einen außerplanmäßigen Kredit zu geben."

1) Parl.Rat, Ausschuß für Finanzfragen, 18. Sitzung, Sten. Prot. S. 18.

2) Parl.Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 185 f.

3) Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 185.

4) Parl. Rat, Drucksache Nr. 176.

5) Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 187. Vgl. auch 14. Sitzung des Finanzausschusses, Sten. Prot. S. 40 ff.

Dem entgegnete der Abgeordnete Dr. Greve u.a.:

"Wenn im Haushaltsgesetz bereits die Gewährung von Krediten vorgesehen ist, ist es selbstverständlich nicht mehr notwendig, ein besonderes Gesetz zu verabschieden. Es handelt sich also um diejenige Kreditgewährung, die außerhalb der im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel erfolgen kann. Hier bin ich allerdings der Auffassung, daß es notwendig ist, diese Kreditgewährungen im Rahmen eines Gesetzes zu verabschieden. Das Weniger, nämlich die Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, soll durch ein Bundesgesetz geschehen. Das Mehr, nämlich die sofortige Hingabe des Geldes im Rahmen außerplanmäßig zur Verfügung stehender Mittel, wollen Sie nicht an ein Gesetz binden. Das vermag ich nicht einzusehen."

Und schließlich sagte der Abgeordnete Binder u.a.:

"Wenn man die Sache ganz herausläßt, wird meines Erachtens die Folge sein, daß der Bundesfinanzminister unter dem Druck der öffentlichen Meinung irgendwelche Stützungskredite gibt, für die er keinerlei Ermächtigung hat, und daß wir nachher praktisch vor der Notwendigkeit stehen, die bereits gezahlten Kredite im nächsten Haushalt als Subventionen aufzunehmen."

Der umstrittene Passus wurde darauf in der Fassung des Finanzausschusses einstimmig angenommen.

Aus den angeführten Materialien, insbesondere den Äußerungen des Abgeordneten Dr. Greve, ist ersichtlich, daß der Verfassungsgesetzgeber gerade auch die Hingabe von Geld im Kreditwege unter den Begriff der Kreditgewährung fassen wollte. Dies entspricht, wie bereits ausgeführt, auch einer unbefangenen Auslegung des Wortlautes der Art. 115 Satz 2 GG. Auch wenn damit eine Darlehensgewährung teilweise an strengere Voraussetzungen als eine endgültige Ausgabe von Geldmitteln gebunden ist, worüber noch näher zu handeln sein wird, kann der Auffassung des Bundesrechnungshofes, der nur Verpflichtungsgeschäfte des Bundes zu den Kreditgewährungen rechnet, wegen des klar erkennbaren anderen Willens des historischen Gesetzgebers nicht gefolgt werden. ¹⁾

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 244 f.; im Ergebnis ebenso Bühler in BK, der Gehaltsvorschüsse als Beispiel für Kreditgewährungen anführt (Art.115 Anm. II 5).

2) Der Darlehnsvertrag im einzelnen

Die Hingabe einer Leistung im Wege des Kredits, d.h. im Vertrauen darauf, daß der Empfänger zu einem späteren Zeitpunkt eine Leistung gleicher Art zurückerstattet, wird als Darlehnsvertrag bezeichnet. Er ist im BGB in den §§ 607 ff. geregelt. Im Unterschied zum BGB handelt es sich bei den von Art. 115 GG erfaßten Darlehen allerdings lediglich um Gelddarlehen, was sich bereits aus der Stellung der Vorschrift im X. Abschnitt des Grundgesetzes ergibt.

Der Klarstellung bedarf noch die in den Gesetzesmaterialien nicht näher behandelte Frage, ob lediglich die Hingabe des Geldes an den Kreditnehmer oder auch bereits die Verpflichtung hierzu unter den Begriff der Kreditgewährung fällt und damit bei Wirkung über ein Rechnungsjahr hinaus ein Gesetz erfordert.

Eine Beschränkung auf den Bereich des vom Begriff des Darlehnsvertrages Erfaßten würde diese Frage nicht beantworten. Es ist in der Literatur umstritten, ob das Darlehen ein Konsensualvertrag ist und damit der Darlehnsvertrag bereits bei einer Verpflichtung des Kreditgebers zur Zahlung der Darlehnssumme zustande kommt, ¹⁾ oder ob ein Darlehnsvertrag als Realvertrag erst bei Übergabe der Leistung an den Kreditnehmer geschlossen wird. ²⁾ Die Vertreter der letzteren, herrschenden Auffassung, von der auch hier ausgegangen werden soll, nehmen bei einer Verpflichtung des Kreditgebers zur Zahlung einen Darlehnsvorvertrag an.

In der Praxis wird das Verfahren der Darlehnsgewährung aus öffentlichen Mitteln durch einen Antrag des Darlehnsnehmers auf Kreditgewährung in Gang gesetzt. Wird dieser positiv entschieden, erteilt der Kreditgeber eine Darlehnszusage. Später er-

1) Staudinger-Riedel Vorbem. 2 zu § 607 BGB mit weiteren Nachweisen.

2) BGB - RGRK vor § 607 Anm. 3; Enneccerus-Lehmann § 142 I; Palandt-Gramm Einf. vor § 607 Anm. 1 a.

folgt dann der Abruf der Mittel, oft in verschiedenen Raten.¹⁾ Hier nur die Auszahlung des Geldes von einer Gesetzesermächtigung abhängig zu machen, würde dem Sinn der Vorschrift zuwiderlaufen. Die Zusage einer Darlehensgewährung bildet gewissermaßen eine Vorstufe, auf welche die Auszahlung des Geldes auf Abruf erfolgt. Für die Belastung des Bundes bedeutet es keinen wesentlichen Unterschied, ob der Darlehnsbetrag sofort ausbezahlt wird, oder ob der Bund sich erst vertraglich zu einer Auszahlung verpflichtet. Im einen Fall tritt eine Belastung der Bundeskasse sofort ein, im anderen Fall steht sie sicher bevor.

Bei Annahme eines Realvertrages ist deshalb neben dem eigentlichen Darlehnsvertrag bereits der Darlehnsvorvertrag, bei Annahme eines Konsensualvertrages der Darlehnsvertrag als Kreditgewährung im Sinne des Art. 115 GG anzusehen. Er bedarf damit einer gesetzlichen Ermächtigung, wenn eine Rückzahlung der Kredite erst nach Schluß des laufenden Rechnungsjahres zu erwarten steht.

II. Die Ermächtigung zur Kreditgewährung

1) Zweck der gesetzlichen Beschränkung

Die zur Klärung des Begriffes "Kreditgewährung" angestellten Untersuchungen haben bereits den Zweck aufgezeigt, welchen der Gesetzgeber mit der Einbeziehung auch der Kreditgewährungen in die durch Art. 115 GG aufgestellte gesetzliche Schranke erreichen wollte. Das Parlament, dem die Verantwortung für die Haushaltswirtschaft des Bundes obliegt, soll nicht nur über endgültige Ausgaben des Bundes entscheiden. Es soll auch darüber bestimmen, ob Kreditverträge abgeschlossen werden können, die zumindest für eine gewisse Zeit, bei ausbleibender Rückzahlung sogar für dauernd, den Haushalt belasten.

1) Kruming S. 7, 10, 14, 16 u.a.

2) Kreditgewährungen auf Grund eines gesetzlich
festgestellten Haushaltsplans

Auch bei den Kreditgewährungen ergibt sich die Frage, inwieweit sie noch eine gesetzliche Ermächtigung erfordern, wenn für denselben Zweck bereits Mittel im Haushaltsplan enthalten sind.

a) Ausbringung von Kreditmitteln im Haushaltsplan

Sieht der Haushaltsplan eine Gewährung von Krediten vor, wird ebenso wie bei endgültigen Ausgaben der volle Betrag auf der Ausgabenseite des Haushaltsplans vermerkt und den endgültigen Haushaltsausgaben zugezählt. Da eine Aufführung der Kredite im Haushaltsplan, einer Anlage des Haushaltsgesetzes, das Erfordernis gesetzlicher Ermächtigung noch nicht erfüllt, ist darüber hinaus eine Ermächtigung im Haushaltsgesetz erforderlich, falls die Wirkung der Kreditgewährung über ein Rechnungsjahr hinausgeht.

In der 14. Sitzung des Finanzausschusses des Parlamentarischen Rates fragte der Abgeordnete Dr. Höpker-Aschoff:

"Angenommen, es steht im Haushalt drin, es werden für die und die Zwecke Mittel zur Verfügung gestellt, ein paar Millionen sollen an gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften als Darlehen gewährt werden. Der Etat ist durch Gesetz verabschiedet. Bedarf nun die Kreditgewährung im einzelnen nochmals der Genehmigung?"

Darauf entgegnete der Abgeordnete Dr. Binder unwidersprochen:

"Nein, das nicht." 1)

In der bereits erwähnten 15. Sitzung des Hauptausschusses,

1) Parl. Rat, Ausschuß für Finanzfragen, 14. Sitzung Sten. Prot. S. 42 f.

die zur Annahme des Art. 115 Satz 2 GG in der endgültigen Fassung führte, erklärte der Abgeordnete Dr. Greve, es handele sich bei der vorgesehenen Ermächtigung durch Bundesgesetz

"... um diejenige Kreditgewährung, die außerhalb der im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel erfolgen kann..." ¹⁾

Der Grundgesetzgeber hatte demnach nicht die Absicht, bereits im Haushaltsplan aufgeführte Kreditgewährungen außerdem von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig zu machen. Wie aus den bereits früher erwähnten Gesetzesmaterialien ²⁾ hervorgeht, wollte er nur diejenigen Kreditgewährungen einem Gesetzesvorbehalt unterwerfen, mit denen das Parlament noch nicht befaßt worden war.

Der Wortlaut des Art. 115 Satz 2 GG ist unter Berücksichtigung des Willens des Gesetzgebers dahingehend auszulegen, daß die Wirkung derjenigen Verträge nicht über ein Rechnungsjahr hinausgeht, die auf der Grundlage im Haushaltsplan bereitgestellter Kreditmittel abgeschlossen werden. ³⁾ Dabei ist allerdings erforderlich, daß die Kreditmittel auch im Laufe des Rechnungsjahres ausgezahlt werden oder auf kommende Rechnungsjahre übertragbar sind.

b) Kreditgewährungen anstelle im Haushaltsplan
vorgesehener endgültiger Ausgaben

Auch wenn Haushaltsmittel nicht zu Kreditgeschäften, sondern für endgültige Ausgaben vorgesehen sind, kann das Bedürfnis bestehen, sie stattdessen zu demselben Zweck für Kreditgewährungen zu verwenden.

Hier hat sich das Parlament ebenso wie bei zu Kreditgeschäften

1) Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses S. 187.

2) Vgl. S. 73 f.

3) Vialon, Haushaltsrecht, S. 243.

vorgesehenen Haushaltsmitteln bereits damit einverstanden erklärt, die Gelder für den in Frage stehenden Zweck auszugeben. Eine Inanspruchnahme der Gelder zu Kreditzwecken steht zur geplanten endgültigen Ausgabe im Verhältnis eines Weniger zum Mehr, da bei Kreditgewährungen mit Rückzahlung der Gelder gerechnet werden kann. Kreditgewährungen anstelle von bewilligten endgültigen Ausgaben gehen in ihrer Wirkung nicht über ein Rechnungsjahr hinaus und unterliegen demnach nicht dem Vorbehalt einer gesetzlichen Ermächtigung, wenn die Geldmittel zu Lasten des laufenden Haushaltsjahres ausgezahlt werden können. Diese Auslegung entspricht der für Sicherheitsleistungen geltenden Vorschrift des § 61 Abs. 1 Satz 2 RWB, soweit sie heute noch anwendbar ist.

3) Darlehen als Notstandskredite

Kreditgewährungen außerhalb des Haushaltsplans werden oft in Notfällen, etwa bei Unwetterkatastrophen zum Wiederaufbau der betroffenen Gebiete, erforderlich sein. Hier ist das Erfordernis einer vorherigen gesetzlichen Ermächtigung nicht unproblematisch.

Art. 112 GG ermächtigt die Exekutive, bei nicht vorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnissen, worunter gerade derartige Notfälle zu rechnen sind, ohne Ermächtigung im Haushaltsplan oder durch ein Sondergesetz Ausgaben zu leisten, wenn der Bundesminister der Finanzen zustimmt. Es ergäbe sich demnach die nicht ohne weiteres verständliche Regelung, daß in Notfällen Zuschüsse ohne große Schwierigkeiten und damit auch schnell gegeben werden könnten, während Darlehen, die letzten Endes den Bund in aller Regel weniger belasten, erst der Zustimmung des Gesetzgebers bedürften.

Der Gesetzeszweck des Art. 115 Satz 2 GG, neben endgültigen Ausgaben auch Kreditgewährungen einer Überwachung des Parla-

ments zu unterstellen, läßt eine gesetzliche Ermächtigung dann überflüssig erscheinen, wenn auch bei endgültigen Ausgaben eine Befassung des Parlaments nicht vorgesehen ist. Die bereits aus der Entstehungsgeschichte angeführten Äußerungen der Abgeordneten Dr. Greve und Dr. Binder in der 15. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates ¹⁾ zeigen jedoch, daß der Gesetzgeber gerade auch die hier in Frage stehenden Fälle meinte, als er Kreditgewährungen von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig machte. An dem klar erkennbaren Willen des Verfassungsgesetzgebers muß jeder andere Auslegungsversuch scheitern.

4) Die einzelnen Kreditgesetze

Die gesetzliche Ermächtigung zur Kreditgewährung kann ebenso wie die Ermächtigungen zu Kreditaufnahmen und Sicherheitsleistungen entweder im Haushaltsgesetz oder in einem Sondergesetz erteilt werden.

Enthält das Haushaltsgesetz die Ermächtigung, erlischt sie in der Regel mit Ablauf des Rechnungsjahres. Bei Verzögerung des neuen Haushaltsgesetzes kann auch hier das Bedürfnis bestehen, die früheren Ermächtigungen bis zu seinem Erlaß fortgelten zu lassen. Aus dem bereits für das Recht der Sicherheitsleistungen angeführten Grundsatz des Art. 110 Abs. 2 Satz 3, 2. Halbs. GG ist dies zulässig, da Kreditgewährungen, die zumindest zu vorübergehenden Ausgaben führen, ebenso wie Sicherheitsleistungen in diesem Falle den endgültigen Ausgaben gleichgesetzt werden können. Voraussetzung für eine Fortgel-

- 1) Vgl. S. 74. Siehe auch Abg. Dr. Greve in der 14. Sitzung des Parl. Rates: "... bei einem Zuschuß ist er (der Finanzminister) sich im klaren, daß er à fonds perdu geleistet ist. Gibt er aber Kredite, dann bindet er sich für zukünftige Zeiten. Dann ist der Stein ins Rollen gekommen, und er muß immer weitere geben." (Sten. Prot. S. 46).

tung der Ermächtigung ist, daß diese ausdrücklich im alten Haushaltsgesetz gestattet war.

4. Kapitel: Begrenzung der Kredite und Haftungsverpflichtungen

I. Entstehungsgeschichte und Gesetzeszweck

1) Regelung vor dem Erlaß des GG

Art. 115 Satz 3 GG lautet:

"In dem Gesetze muß die Höhe des Kredites oder der Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die Haftung übernimmt, bestimmt sein."

Eine dieser Vorschrift entsprechende Regelung war ausdrücklich weder in der WRV noch in einer der ihr vorangegangenen deutschen Verfassungen enthalten. ¹⁾ Hieraus ist allerdings nicht ohne weiteres zu folgern, daß die Ermächtigungsgesetze in dieser Zeit keiner einschränkenden Bestimmung unterlagen.

Art. 87 WRV ist von der damaligen Lehre und Praxis lange Zeit dahingehend ausgelegt worden, daß jedenfalls gesetzliche Ermächtigungen zu Kreditaufnahmen eine zahlenmäßige Begrenzung enthalten müßten. ²⁾ Dies änderte sich allerdings, als durch Gesetz vom 19.2.1935 (RGBl I S. 198) der Reichsfinanzminister ermächtigt wurde, "im Wege des Kredits Mittel zu beschaffen, deren Höhe der Führer und Reichskanzler auf Antrag des Reichsministers der Finanzen bestimmt". Nunmehr lagen mit einem Male

1) Auch in den Verfassungen der Bundesländer seit 1945 findet sich keine entsprechende Bestimmung, mit Ausnahme von Art. 54 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung vom 13.4.1954, der mit Art. 115 GG fast völlig übereinstimmt.

2) Ernst, Kreditermächtigung, S. 398; v. Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 5; Saemisch S. 438; vgl. auch § 8 a RHO.

gesetzgebende und vollziehende Gewalt bei der Kreditaufnahme in einer Hand, von einer Kreditkontrolle konnte praktisch nicht mehr die Rede sein.

Bei den gesetzlichen Ermächtigungen zu Sicherheitsleistungen ist bereits die Gesetzespraxis der zwanziger Jahre nicht einheitlich gewesen. Zwar schrieben die Ermächtigungsgesetze regelmäßig einen besonderen Zweck vor, für den der Exekutive eine Ermächtigung zur Bürgschafts- oder Garantieübernahme erteilt wurde, ¹⁾ eine Begrenzung der Höhe der zu leistenden Sicherheit enthielten sie jedoch nicht in allen Fällen.

So ermächtigte § 2 Buchstabe c des Reichshaushaltsgesetzes 1923 vom 4.6.1923 (RGBl II S. 231) den Finanzminister, "zur Befriedigung unabweisbarer, durch die Nachwirkungen des Krieges und infolge des Einbruchs in das Rhein- und Ruhrgebiet hervorgerufener Bedürfnisse nötigenfalls Garantien zu übernehmen", über deren Höhe und Art "einem Ausschuß des Reichstags von 7 Mitgliedern monatlich eingehend Rechenschaft zu geben" war. Bei einer im übrigen entsprechenden Ermächtigung in § 4 Buchstabe c des Reichshaushaltsgesetzes 1924 vom 28.7.1924 (RGBl II S. 171) fehlte sogar diese Verpflichtung des Finanzministers.

2) Die Beratungen im Parlamentarischen Rat

Die Regelung des Art. 115 Satz 3 GG geht auf eine Eingabe des Präsidenten der Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes an den Abgeordneten Dr. Binder als Vorsitzenden des Finanzausschusses des Parlamentarischen Rates zurück. In diesem in der 18. Sitzung des Finanzausschusses von den Abgeordneten beratenen Schreiben ²⁾ wurde ausgeführt, die Auswirkungen des Dritten Reiches beruhten nicht zuletzt auf der Hitler erteilten unbeschränkten Vollmacht zur Geldaufnahme. Die Ermäch-

1) Saemisch S. 446.

2) Parl. Rat, Ausschuß für Finanzfragen, 18. Sitzung, Sten. Prot. S. 3 f.

tigungen sollten künftig auf einen Höchstbetrag lauten, damit es keine Blankoermächtigungen mehr gebe, auf Grund deren die Regierung faktisch das Parlament ausschalten könne.

Ein entsprechender Antrag ist später auf der 15. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates vorgelegt und von ihm einstimmig angenommen worden. ¹⁾

3) Zweck der Vorschrift

Die Entstehungsgeschichte weist bereits auf Sinn und Zweck der vorgeschriebenen ziffernmäßigen Begrenzung der Kreditermächtigungen hin. Er besteht darin, die Verantwortung der Legislative für die Haushaltswirtschaft des Bundes klarer hervortreten zu lassen und dadurch einer drohenden Aushöhlung der Haushaltsgewalt des Parlaments vorzubeugen. ²⁾

Hierbei geht es nicht in erster Linie um die Gefahr, die einer geordneten Haushaltswirtschaft von Seiten der Exekutive droht - auch ohne die Bestimmung des Satzes 3 wäre der Gesetzgeber in der Lage, alle Ermächtigungen ziffernmäßig zu begrenzen -, sondern insbesondere soll die Legislative gehindert werden, sich durch Einräumung eines zu weit gehenden Ermächtigungsspielraumes an die Exekutive die Möglichkeit einer echten Kreditkontrolle praktisch zu nehmen. Der Verfassungsgesetzgeber wollte sicherstellen, daß es nicht zu einer Selbstausschaltung des Parlaments auf dem Gebiete der Kreditwirtschaft kommt.

Eine nicht unwichtige Auswirkung der ziffernmäßigen Bestimmung der Kreditermächtigungen ist auch, daß die interessierte Öffentlichkeit einen genauen Überblick über die hier beabsichtigte Belastung des Bundeshaushalts erhält. ³⁾

1) Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses S. 185 und 187.

2) v. Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 5; Vialon, Haushaltsrecht, S. 250.

3) Vialon, ebda.

II. Bezieht sich Art. 115 Satz 3 GG nur auf Satz 2
oder auch auf Satz 1 des Artikels?

Der Wortlaut des Art. 115 Satz 3 GG läßt nicht klar erkennen, ob er sich auf beide vorhergehenden Sätze des Artikels oder nur auf dessen letzten Satz bezieht. Die Formulierung "in dem Gesetze", mit der dieser Satz beginnt, ist jedenfalls auf das Wort "Bundesgesetz" in Satz 2 bezogen, ob auch auf das gleiche Wort in Satz 1, erscheint nach rein grammatikalischer Auslegung zumindest fraglich. ¹⁾

Aus dem oben dargelegten Sinn und Zweck der Bestimmung ergibt sich hingegen deutlich, daß sie erst dann ihre volle Wirkung entfalten kann, wenn sie nicht nur für Kreditgewährungen und Sicherheitsleistungen, sondern auch für die Kreditaufnahmen des Bundes gilt. Gerade die Kreditverpflichtungen können, weit mehr als die in der Regel nur zu einem kleineren Teile fällig werdenden Verpflichtungen aus Sicherheitsleistungen, zu einer starken Belastung für die Haushaltswirtschaft des Bundes werden. Ihre genaue Überwachung durch das Parlament erscheint deshalb in besonderem Maße erforderlich.

Die Gesetzesmaterialien lassen erkennen, daß der Verfassungsgesetzgeber gerade auch die Kreditaufnahmen des Satzes 1 in die Beschränkung des Satzes 3 einbeziehen wollte. Einmal folgt dies aus der bereits erwähnten Eingabe des Präsidenten der Schuldenverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, ²⁾ die für die Regelung des Satzes 3 grundlegend war. Sie wollte ge-

- 1) Bei der Beratung des Entwurfes des Anleihegesetzes 1950 in der 120. Sitzung des 1. Bundestages vom 22.2.1951 vertrat der Abg. Erler als Berichterstatter des Ausschusses für Geld und Kredit die Auffassung, Satz 3 beziehe sich wegen seines Wortlautes nicht auf Satz 1 (Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode 1949, Sten.Ber. S. 4611 B). Ebenso der Abg. Scharnberg, a.a.O., S. 4616 A.
- 2) Parl. Rat, Ausschuß für Finanzfragen, 18. Sitzung Sten. Prot. S. 3 f.

rade vermeiden, daß künftighin eine dem Gesetze vom 19.2.1935 entsprechende Blankovollmacht an die Regierung zur Aufnahme von Krediten möglich sein könnte.

Daneben ist auf die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Binder im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates ¹⁾ zu verweisen, die er kurz vor Annahme der jetzigen Fassung des damaligen Art. 126, des späteren Art. 115 GG machte. Er erklärte hier:

"Die Änderungen ... sind insoweit zu begrüßen, als bei der Kreditgewährung und vor allen Dingen bei der Sicherheitsleistung, aber auch bei der Ermächtigung zur Kreditaufnahme feste Beträge ausbedungen werden müssen. Wenn wir das nämlich nicht tun, bekommen wir einerseits eine unbegrenzte Kreditermächtigung, die praktisch die Tätigkeit des Parlaments ausschaltet, und auf der anderen Seite bei den Sicherheitsleistungen die Möglichkeit, daß die Regierung unter Umgehung des Parlaments Sicherheiten leistet, um auf diese Weise eine unmittelbare Kreditaufnahme zu verhindern, mittelbar aber die Sicherheitsleistung im Interesse der Wirtschaft für bestimmte Zwecke zum Einsatz zu bringen."

Entsprechend dem eindeutig erkennbaren Willen des Verfassungs-gesetzgebers ist Art. 115 Satz 3 GG in der Weise auszulegen, daß er sich auf Satz 1 und Satz 2 des Artikels bezieht, alle dort genannten Kreditgeschäfte demnach von einer derart bestimmten Ermächtigung durch Gesetz abhängig macht. ²⁾

III. Berechnung der Kredithöhe nach dem Netto- oder Bruttoprinzip

Die Kreditgesetze müssen nach Satz 3 des Art. 115 GG die "Höhe des Kredits" bestimmen, den die Exekutive aufzunehmen ermächtigt ist. Bei der Berechnung dieser Kredithöhe gibt es zwei Möglichkeiten.

- 1) Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses S. 186.
- 2) Kölbl S. 627; v. Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 5; Vialon, Haushaltsrecht, S. 250; ebenso auch die Abg. Dr. Höpker-Aschoff und Bausch in der bereits erwähnten 120. Sitzung des 1. Bundestages vom 22.2.1951 (a.a.O. S. 4613 D, 4614 B).

Die eine, das sog. Nettoprinzip, besteht darin, den Kreditbetrag nach dem Betrage zu bestimmen, der durch die Inanspruchnahme des Kredites auf dem Geldmarkt aufgebracht wird. Bei Begebung einer Anleihe im Nennwert von 100 Millionen Mark zum Ausgabekurs von 97 v.H. bedeutet dies, falls eine Provision von 1 v.H. für die Zeichnungsstelle vereinbart wurde, daß eine Kreditermächtigung in Höhe von 96 Millionen Mark erforderlich ist. Die von der Bundesschuldenverwaltung auszustellenden Schuldurkunden lauten hingegen auf insgesamt 100 Millionen Mark.

Bei dem sog. Bruttoprinzip wird demgegenüber die Höhe der Kreditermächtigungen durch den Nennbetrag der auszugebenden Schuldurkunden bestimmt. Für den oben genannten Fall müssen Kreditermächtigungen nicht nur in Höhe von 96, sondern von 100 Millionen Mark bei Begebung der Anleihe vorhanden sein. Auch für das Disagio und die Begebungsunkosten ist eine Ermächtigung der Legislative erforderlich.

Unter der Weimarer Reichsverfassung ist von Lehre und Praxis die Auffassung vertreten worden, daß jedenfalls bei Anleihekrediten die Höchstgrenze der Kredite nach dem Nettoprinzip zu bestimmen sei.¹⁾ Hierbei berief man sich insbesondere auf den Wortlaut des § 8 RHO. Bei den Betriebsmittelkrediten stand zwar § 2 RSchO einer derartigen Berechnung entgegen, doch war dies praktisch ohne Bedeutung, da sich bei den hier allein in Frage kommenden kurzfristischen Schuldverbindlichkeiten Erlös und Nennbetrag der Schuldurkunden deckten. Allerdings waren hierbei Diskont und Spesen - als vorweggenommene Zinsen - als Ausgaben im ordentlichen Haushaltsplan aufzuführen.

Nach Erlaß des Grundgesetzes ist die Berechnung nach dem Nettoprinzip zunächst beibehalten worden. Auf Grund von Bedenken

1) Ernst, Kreditermächtigung, S. 398 f.; Saemisch S. 438.

der Bundesschuldenverwaltung, die auch der Bundesschuldenausschuß teilte, ging die Bundesregierung später auf die Berechnung nach dem Bruttoprinzip über. ¹⁾

Eine Bemessung der Kredithöhe nach dem Bruttoprinzip ist auf jeden Fall mit Art. 115 Satz 3 GG vereinbar, da die hier von der Gesamtermächtigung abzuschreibende Summe höher ist, als wenn die andere in Frage kommende Berechnungsart angewandt würde. Es fragt sich aber, ob auch diese, das Nettoprinzip, mit dem Grundgesetz übereinstimmt.

Weder aus dem Wortlaut des Art. 115 GG noch aus seiner Entstehungsgeschichte kann etwas hierüber entnommen werden. Für eine Beantwortung dieser Frage ist demnach Sinn und Zweck der Bestimmung entscheidend.

Wie bereits im ersten Kapitel erwähnt, ²⁾ ist der Legislative in Art. 115 GG die Verantwortung für die Kreditaufnahmen des Bundes als Teil der ihr übertragenen Haushaltsgewalt gegeben worden. Da die hier eingegangenen Schuldverpflichtungen bei Fälligkeit aus der Staatskasse zurückgezahlt werden müssen, soll das Parlament überwachen, daß die Höhe der übernommenen Risiken im richtigen Verhältnis zu der übrigen Haushaltswirtschaft steht. Entscheidend für die Kreditüberwachung ist demnach nicht der (Netto-)Betrag, der aus der Kreditaufnahme erlöst wird, sondern derjenige (Brutto-)Betrag, der aus der Bundeskasse bei Fälligkeit dem Gläubiger zurückzuzahlen ist. Auf ihn allein ist abzustellen, so daß eine Abschreibung nur des erlösten (Netto-)Betrages von der Kreditermächtigung, welche der Exekutive gegeben wurde, als verfassungswidrig angesehen werden muß. ³⁾

1) v. Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 5; Vialon, Haushaltsrecht, S. 251; vgl. die Ausführungen des Abg. Dr. Höpker-Aschoff in der 120. Sitzung des 1. Bundestages vom 22.2. 1951 (Sten. Ber. S. 4613 D).

2) Vgl. S. 30.

3) Ernst, Kreditermächtigung, S. 399; v. Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 5; Meder S. 182.

Auch für die durch § 4 RSchO vorgeschriebene Überwachung der Einhaltung der Kreditermächtigungen durch die Bundesschuldenverwaltung ist eine Anwendung des Bruttoprinzips der bei weitem einfachere und klarere Weg. Eine Abschreibung des Nennbetrages der Schuldurkunden von der Kreditermächtigung ist ohne weiteres möglich, während der tatsächliche Anleiheerlös in diesem Zeitpunkt oft nicht zu übersehen ist. Der heutigen Praxis entsprechend, sind die Unkosten der Anleihebegebung, einschl. Disagio, als Ausgaben im ordentlichen Haushalt aufzuführen, so daß der volle Nennbetrag als Einnahme im außerordentlichen Haushaltsplan erscheint. ¹⁾

IV. Die Gleitklausel des § 8 a Abs. 1 Satz 2 RHO

Wenn die Einnahmen aus der Begebung von Anleihen auch den bei weitem überwiegenden Teil der außerordentlichen Haushaltseinnahmen ausmachen, dienen doch auch andere Einnahmen, beispielsweise Beiträge Dritter, zur Deckung der Ausgaben des außerordentlichen Haushalts. ²⁾ Da die hierfür in den Haushaltsplan eingesetzten Summen teilweise nur Schätzungen darstellen, kann es geschehen, daß tatsächlich mehr oder weniger dieser Einnahmen in die Bundeskasse fließen, als es im Haushaltsplan veranschlagt war.

Für diese Fälle bestimmt § 8 a Abs. 1 RHO:

"Durch das Haushaltsgesetz wird jährlich festgestellt, bis zu welchem Betrage Geldmittel zur Bestreitung außerordentlicher Ausgaben im Wege des Kredits beschafft werden dürfen. Bleiben die Ausgaben des außerordentlichen Haushalts hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurück oder übersteigen die Einnahmen des außerordentlichen Haushalts die Ansätze des Haushalts-

- 1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1960 Kap. 2203 Tit. 301, Kap. A 3201 Tit. 91 und Anlage hierzu.
- 2) Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1957, Kap. A 6003; ... für das Rechnungsjahr 1961 Kap. A 1203.

plans, so ermäßigt sich der nach Satz 1 festgestellte Betrag um die Summe der Minderausgaben und der Mehreinnahmen; bleiben die Einnahmen des außerordentlichen Haushalts hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurück, so erhöht sich der Betrag um die Summe der Mindereinnahmen."

Es ist zu untersuchen, inwieweit die sog. "Gleitklausel" des Satzes 2 mit Art. 115 Satz 3 GG vereinbar ist.

Gegen ihren ersten Teil bestehen keine Bedenken. Werden die vorgesehenen Anleihemittel für die hierfür veranschlagten Ausgaben nicht benötigt, entfällt richtigerweise auch die entsprechende Kreditermächtigung. ¹⁾

Der zweite Teil der "Gleitklausel" geht offensichtlich davon aus, daß die Ausgaben des außerordentlichen Haushalts bei Bedarf auch dann geleistet werden sollen, wenn die außer den Kreditaufnahmen vorgesehenen außerordentlichen Einnahmen nicht planmäßig eingehen. Eine dann notwendige Überschreitung der vom Gesetzgeber festgesetzten Kredithöhe widerspricht jedoch dem Satz 3 des Art. 115 GG. Nach seinem klaren Wortlaut muß die Höhe des Kredits in dem Ermächtigungsgesetz "bestimmt" sein. Eine bloße Bestimmbarkeit durch die Ausgabenhöhe des außerordentlichen Haushalts reicht hierfür nicht aus. § 8 a Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz RHO ist demnach nach Art. 123 Abs. 1 GG kein Bundesrecht geworden. ²⁾

V. Rechtliche Zulässigkeit wiederholter Ausnutzung der Ermächtigungen

1) Fragestellung

In den letzten Abschnitten ging es darum, Abgrenzungen für die Höhe der gesetzlichen Ermächtigungen zu finden. Nicht minder

1) Dies ergibt sich auch aus § 26 Abs. 3 RHO.

2) Bühler in BG Art.115 Anm.II 3; Ernst, Kreditermächtigung, S. 399; v.Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 5; Meder S. 182; zweifelsfrei Vialon S. 252.

bedeutsam ist die Frage, ob und inwieweit in Art. 115 Satz 3 GG Rechtsgrenzen für die zeitliche Aufeinanderfolge der in ihrer Gesamthöhe nunmehr abgegrenzten Kreditaufnahmen gegeben sind.

Die Regierung kann die Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten bei ungenügender Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarktes gar nicht oder nur unter ungünstigen Bedingungen durch Begebung von Anleihen ausnutzen. In diesen Fällen ist es häufig angebracht, den Geldbedarf zunächst mit schwebenden Schulden zu decken und diese später in fundierte Schulden überzuleiten. Auch in anderen Fällen kann das Bedürfnis bestehen, Kredite bei Fälligkeit mit neu aufgenommenen Krediten abzudecken, etwa wenn im Haushaltsplan keine Tilgungsmittel bereitgestellt sind. Hier entsteht die Frage, ob für die neu einzugehenden Schuldverpflichtungen eine eigene gesetzliche Kreditermächtigung erforderlich ist, oder ob hierfür die erste Ermächtigung ausreicht.

Ähnlich ist es bei den Ermächtigungen zur Übernahme von Sicherheitsleistungen und zur Gewährung von Krediten. Werden derartige Ermächtigungen in bestimmter Höhe etwa zur Ausfuhrförderung oder zur Förderung des Wohnungsbaues erteilt und, auf sie gestützt, die Verträge abgeschlossen, ergibt sich die Frage, ob bei Erlöschen einzelner Verträge zu denselben Zwecken erneut Verpflichtungen auf Grund der alten Ermächtigungen eingegangen werden können.

2) Rechtsgeschichtliche Entwicklung

Die wiederholte Ausnutzung, das "Revolvieren" der gesetzlichen Kreditermächtigungen ist unterschiedlich geregelt gewesen.

Die RSchO vom 19.3.1900 bestimmte in § 7 Abs. 2, daß nach Anordnung des Reichskanzlers der Betrag der Schatzanweisungen innerhalb der Umlaufzeit wiederholt, jedoch "nur zur Deckung

der in den Verkehr gelangten Schatzanweisungen" ausgegeben werden dürfe. Weitere Revolvierungen waren nicht zugelassen.

Schon bald entstand das Bedürfnis, diese Bestimmungen zu lokern. Mit verschiedenen Ermächtigungen waren im Jahre 1900 Anleihekredite im Gesamtbetrage von 80 Millionen Mark bewilligt worden. Da der Kapitalmarkt zu dieser Zeit keine Begebung von Schuldverschreibungen zuließ, die Gelder aber andererseits dringend benötigt wurden, gab man auf diese Ermächtigungen hin verzinsliche Schatzanweisungen aus. Als diese in den Jahren 1904 und 1905 an kurz aufeinanderfolgenden Terminen fällig wurden, standen keine Geldmittel zu ihrer Einlösung zur Verfügung.

Um diesem Notstand abzuhelpen und künftige ähnliche Fälle zu regeln, brachte die Regierung den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der RSchO ein, der am 22.2.1904 in Kraft trat ¹⁾ und auch auf die bereits vorher bewilligten Kredite Anwendung fand. Nach ihm erhielt jede Kreditermächtigung "zugleich die Befugnis, Schatzanweisungen durch Ausgabe von neuen Schatzanweisungen und von Schuldverschreibungen in dem erforderlichen Nennbetrag einzulösen" (Art. 1 Ziffer I).

In der Gesetzesbegründung ²⁾ heißt es u.a.:

"Die auf Grund einer Anleiheermächtigung erfolgende Begebung von Schatzanweisungen stellt zwar ein Kreditgeschäft dar Indessen kommt diesem Geschäft dem Wesen der Schatzanweisung entsprechend, welche zutreffend als eine schwebende Schuld bezeichnet wird, nur eine vorübergehende Bedeutung zu, indem es im Vergleiche mit der erst in der Ausgabe von Schuldverschreibungen liegenden Begründung einer endgültigen Schuldform lediglich eine vorläufige Maßnahme darstellt. ... In der Sache handelt es sich aber, selbst wenn aus Rücksichten auf die Lage des Geldmarkts die Begebung

1) RGBl S. 66.

2) Reichstagsdrucksachen 11. Leg.Per. I. Session, 1904/04 Nr. 208.

von Schatzanweisungen wiederholt vorgenommen würde, nur um die Benutzung desselben Kredits, weil die mit diesem zu bestreitende Ausgabe bereits geleistet ist und keine Steigerung erfährt. Es würde daher der inneren Rechtfertigung ermangeln, wenn für die Leistung einer und derselben Ausgabe mehrere Ermächtigungen nachgesucht werden müßten. Dadurch würde nach außen hin eine Häufung und scheinbare Erhöhung der Kredite herbeigeführt werden, welche dem wirklichen Ausgabenbedürfnis nicht entspräche und daher zu unbegründeten nachteiligen Schlußfolgerungen über die Finanzlage des Reiches Anlaß bieten würde."

Die RSchO von 1924 brachte eine noch weitergehende Revolvierungsermächtigung. In § 1 Abs. 2 heißt es hier:

"Werden Schuldverschreibungen, Schatzanweisungen oder Wechsel zur Einlösung fällig oder zurückgekauft, oder werden Darlehen zurückerstattet, so wächst der für die Einlösung, den Rückkauf oder die Rückerstattung erforderliche Betrag dem Anleihekredit des laufenden Rechnungsjahrs zu, soweit dieser Betrag die dafür durch den Haushaltsplan bereitgestellten Mittel übersteigt."

Entgegen der bisherigen Regelung war damit nicht nur bei der Ausgabe von Schatzanweisungen, sondern auch bei anderen Kreditformen eine wiederholte Ausnutzung der Ermächtigungen zugelassen. Der Finanzminister konnte nunmehr die Laufzeit auch der Schuldverschreibungen festsetzen, ohne auf die Bereitstellung von Tilgungsmitteln bei ihrer Fälligkeit angewiesen zu sein. Interessanterweise ist eine Revolvierung nur dann gestattet, wenn sie noch innerhalb des laufenden Rechnungsjahres erfolgt und im Haushaltsplan insoweit keine Tilgungsmittel zur Verfügung stehen. Für Betriebsmittelkredite ist in § 2 der RSchO von 1924 eine unbegrenzte Revolvierung vorgesehen, allerdings darf der Gesamtbetrag der jeweils umlaufenden Wertpapiere den zugelassenen Höchstbetrag nicht übersteigen.

Lehre und Praxis haben diese Bestimmungen lange Zeit mit Art. 87 WRV und nunmehr Art. 115 GG für vereinbar gehalten, ohne diese Frage allerdings näher zu untersuchen. ¹⁾ Erst in den

1) Mook, S. 44; Saemisch S. 439.

letzten Jahren sind kritische Stimmen laut geworden.

Meder hat in einem 1959 erschienenen Aufsatz ¹⁾ die Zulässigkeit von Revolvierungen zwar für Betriebsmittelkredite bejaht, sie für Anleihekredite aber in jedem Falle abgelehnt. Wenn er auch das Bedürfnis der Praxis anerkennt, bei der Ausnutzung einer Anleiheermächtigung unter Umständen von kurzfristiger zu langfristiger Verschuldung überzugehen, meint er doch, daß sich dies nur im Wege einer Verfassungsänderung nach Art. 79 GG erreichen lasse.

Das Kollegium der Bundesschuldenverwaltung, dessen Auffassung in der Praxis wegen seiner Verantwortung für die Ausstellung der Schuldurkunden eine besondere Bedeutung zukommt, ist über die von Meder vertretene Ansicht sogar noch hinausgegangen. Es hat in einem Brief vom 11.5.1959 an den Bundesminister der Finanzen unter Abänderung seines bisherigen Standpunktes die Auffassung vertreten, daß Art. 115 Satz 2 GG jede mehrfache Ausnutzung einer Kredit- oder Sicherheitsleistungsermächtigung unzulässig mache. ²⁾

3) Die wiederholte Ausnutzung von Ermächtigungen
zu Kreditaufnahmen

a) Ausdrückliche Zulassung einer bestimmten
Zahl von Kreditaufnahmen

Bei der Prüfung der hier aufgeworfenen Frage ist vom Wortlaut der Verfassung auszugehen. Art. 115 Satz 3 GG schreibt vor,

1) Meder S. 180 (191).

2) Auszugsweise zit. in Sten. Prot. d. 125. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages (3. Wahlperiode) vom 8. 12.1960, S. 19. Der Auffassung der Bundesschuldenverwaltung ist vom Bundesmin.d.Justiz und vom Bundesmin.d.Innern in Stellungnahmen vom 15.10.1959 und 5.12.1959 widersprochen worden (vgl. a.a.O. S. 20).

daß bei der Aufnahme von Geldmitteln im Kreditwege in dem Ermächtigungsgesetz "die Höhe des Kredits bestimmt sein" muß.

Das ist gewiß der Fall, wenn das Ermächtigungsgesetz eine Wiederholung der durch eine bestimmte Summe begrenzten Kreditaufnahme ausdrücklich ausschließt. Hier ist die Kreditgrenze klar ersichtlich.

Nicht weniger eindeutig ist diese Bestimmung aber, wenn das Ermächtigungsgesetz ausdrücklich eine mehrfache, begrenzte Anzahl von Revolvierungen gestattet. ¹⁾ Der Gesetzgeber hat auch in diesem Falle die der Verwaltung erteilte Ermächtigung klar umrissen. Da ihm hinsichtlich der Größenordnung grundsätzlich keine Beschränkungen auferlegt sind, ist er hierzu befugt.

b) Ausdrückliche Zulassung beliebig vieler
Revolvierungen

Wie ist aber die Rechtslage, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich die Revolvierbarkeit schlechthin, d.h. ohne Begrenzung auf eine bestimmte Anzahl von Revolvierungen zuläßt? Ein Beispiel hierfür wäre eine Ermächtigung zur Begebung von Schuldverschreibungen zur Finanzierung des Wohnungsbaues in bestimmter Höhe mit der Maßgabe, daß bei Einlösung der Wertpapiere jeweils neue Kredite aufgenommen werden können. Es erscheint fraglich, ob auch dies mit Art. 115 Satz 3 GG vereinbar ist.

aa) Wortlaut des Art. 115 Satz 3 GG als
Ausgangspunkt

Bedenken könnten sich hier aus dem Wortlaut der Verfassungsvorschrift ergeben.

1) So § 19 Haushaltsgesetz 1961 (BGBl II S. 357).

Wenn "die Höhe des Kredits bestimmt sein" muß, heißt dies jedenfalls, daß der Gesetzgeber einen bestimmten Höchstbetrag ausdrücklich festzusetzen hat, über den hinaus keine Verbindlichkeiten eingegangen werden dürfen. Eine derartige Begrenzung der Höhe nach erfolgt nun aber auch dann, wenn die Revolvierbarkeit unbeschränkt zugelassen ist. Auch bei wiederholter Ausnutzung der Ermächtigung ist der Betrag der Verpflichtungen des Bundes zu keiner Zeit höher, als er im Gesetz bestimmt ist.

Bedenken könnten gewiß daraus entstehen, daß die hier eingegangenen Schuldverpflichtungen zeitlich fort dauern, wenn sie jederzeit erneuert werden können. Andererseits ist in den Ermächtigungsgesetzen die zeitliche Laufzeit der Verpflichtungen nicht festgesetzt, zu ihrer Bestimmung ist die Exekutive berechtigt. Eine Begrenzung der Höhe nach bedeutet jedenfalls nicht auch eine Gebundenheit hinsichtlich der zeitlichen Ausnutzung, auch wenn diese in Abständen geschieht.

Aus dem Wortlaut des Art. 115 Satz 3 GG allein kann demnach nicht entnommen werden, inwieweit eine unbeschränkte Revolvierbarkeit zulässig ist.

bb) Entstehungsgeschichte

Bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat ist die hier interessierende Frage ausdrücklich nicht erörtert worden. Wie bereits erwähnt, galt zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes die Regelung der §§ 1 Abs. 2, 2 Satz 2 der RSchO von 1924, die im wesentlichen Umfang eine wiederholte Ausnutzung von Kreditermächtigungen zuließen.

Wenn im Laufe der Beratungen die in Art. 87 WRV nicht enthaltene Bestimmung des Art. 115 Satz 3 in das Grundgesetz aufgenommen wurde, geschah dies nicht, um die Bestimmungen der RSchO einzuschränken, sondern um eine dem Gesetz vom 19.2.1935

entsprechende unbegrenzte Ermächtigung künftig zu verhindern. Diese ist auch bei den Kreditgesetzen, welche die Revolvierbarkeit unbeschränkt zulassen, jedenfalls der Höhe nach nicht gegeben.

cc) Sinn und Zweck

Da weder Wortlaut noch Entstehungsgeschichte des Art. 115 Satz 3 GG eindeutige Aussagen darüber treffen, inwieweit eine ausdrückliche Zulassung beliebig vieler Revolvierungen von Ermächtigungen zur Kreditaufnahme mit der Verfassung vereinbar ist, müssen Sinn und Zweck dieser Vorschrift für die Auslegung mit herangezogen werden.

Wie bereits erwähnt, besteht der Gesetzeszweck des Art. 115 Satz 3 GG vor allem darin, die Verantwortung der Legislative für die Haushaltswirtschaft des Bundes (und damit auch seine Verschuldung durch Kreditaufnahmen) festzulegen. Hierbei soll insbesondere auch verhindert werden, daß die Legislative sich durch Einräumung eines zu großen Ermächtigungsspielraumes an die Exekutive der Möglichkeit einer Kreditkontrolle weitgehend selbst begibt.

Gestattet das Parlament der Regierung die beliebig häufige Ausnutzung einer Kreditermächtigung, die es ihr für einen bestimmten Zweck bis zu einer im Ermächtigungsgesetz angegebenen Höhe erteilt, ist es mit den zur Kreditaufnahme führenden Gründen befaßt worden und hat diese durch seine Zustimmung gebilligt.

Bei der Prüfung der Frage, ob diese Kontrolle des Parlaments auch für nicht zahlenmäßig begrenzte Revolvierungen ausreicht, kann die unterschiedliche Laufzeit der Kreditermächtigungen nicht unberücksichtigt bleiben. Sie reicht für Ermächtigungen im Haushaltsgesetz nur bis zum Ende des Rechnungsjahres, während sie bei Ermächtigungen in Sondergesetzen bis zur Aufhebung der Ermächtigungsgesetze fort dauert.

Bei Kreditermächtigungen in Haushaltsgesetzen können Revolvierungen infolge der beschränkten Laufzeit dieser Gesetze nur bis zum Ablauf des Rechnungsjahres erfolgen. Weitere Wiederholungen sind nur dann zulässig, wenn die Ermächtigung im Haushaltsgesetz des neuen Rechnungsjahres wiederum erteilt ist. In der hier einmal im Jahr gegebenen Befassung der Legislative mit der Ermächtigung zur Kreditaufnahme liegt kein zu weitgehender Ermächtigungsspielraum für die Exekutive, der eine Kreditkontrolle illusorisch machen könnte. Im Gegenteil wäre es dem Parlament kaum zuzumuten, sich etwa bei der Ausgabe von Schuldverschreibungen anstelle vorübergehend begebener Schatzanweisungen oder bei zur Deckung vorfristiger Rückzahlungen erforderlichen Kreditaufnahmen noch im Laufe des Rechnungsjahres erneut mit der Materie zu befassen.

Bei Kreditermächtigungen in Sondergesetzen würde die Zulassung einer unbeschränkten Revolvierung bedeuten, daß die einmal vom Parlament für bestimmte Zwecke bewilligten Kredite bei ihrer Einlösung immer wieder neu gegeben werden könnten. Sieht man von der ausdrücklichen Aufhebung der Sondergesetze durch die Legislative vorerst einmal ab, bedeutet dies eine unbegrenzte, sozusagen ewige Ermächtigung.

Hier ist die Gefahr einer mit dem Sinn und Zweck des Art. 115 Satz 3 GG nicht zu vereinbarenden Selbstausschaltung des Parlaments gegeben. Es wäre ohne weiteres möglich, daß die Legislative in Sondergesetzen für die in Frage kommenden Zwecke mehrere große Ermächtigungen zur Kreditaufnahme erteilt, die immer weiter fortgelten und keine erneuten Kreditermächtigungen mehr erforderlich machen. Abgesehen davon, daß die sachliche Zuständigkeit eines Parlaments für derartig fernliegende Kreditaufnahmen zweifelhaft ist, werden sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten, die eine Kreditaufnahme für bestimmte Zwecke geboten erscheinen lassen, im Laufe der Zeit immer wieder wandeln.

Dem könnte entgegengehalten werden, daß das ermächtigende oder auch jedes folgende Parlament jederzeit in der Lage ist, die gegebene Ermächtigung ausdrücklich zu widerrufen. Gewiß ist das der Fall, doch reicht dies für die in Art. 115 GG geforderte Kontrollfunktion des Parlaments nicht aus. Auch eine unbeschränkte Ermächtigung an die Exekutive, etwa gleich der im Gesetz vom 19.2.1935 erteilten, kann die Legislative jederzeit wieder aufheben. Sinn und Zweck des Art. 115 Satz 3 GG ist aber gerade, das Parlament zu einer fortwährenden Kontrolle auch der Schuldaufnahmen des Bundes zu veranlassen, wobei es sich ohne Verfassungsänderung dieser Aufgabe auch nicht durch Gesetz entledigen kann.

dd) Ergebnis

Bei ausdrücklicher Zulassung beliebig vieler Revolvierungen ist demnach zwischen Kreditermächtigungen im Haushaltsgesetz und in Kreditsondergesetzen zu unterscheiden.

Im Haushaltsgesetz sind unbeschränkte Revolvierungen zulässig.

Eine Zulassung beliebig vieler Revolvierungen in Kreditsondergesetzen ist demgegenüber mit Art. 115 Satz 3 GG unvereinbar und damit wegen Verstosses gegen Art. 20 Abs. 3 GG nichtig. Enthält ein Kreditgesetz diese Bestimmung, wird es nicht im gesamten Umfange als nichtig anzusehen sein, sondern lediglich hinsichtlich der Revolvierungsermächtigung, so daß es zu einmaliger Kreditaufnahme berechtigt.

c) Keine ausdrücklichen Aussagen über Revolvierungen im Ermächtigungsgesetz

Neben den bisher erörterten Fällen eines ausdrücklichen Ausschlusses oder einer ausdrücklichen Zulassung wiederholter Ausnutzung der Kredite besteht die Möglichkeit, daß der Gesetzgeber im Ermächtigungsgesetz keine ausdrückliche Aussage

über die Zulässigkeit von Revolvierungen trifft. ¹⁾

Hier entsteht die Frage, ob Art. 115 Satz 3 GG vorschreibt, daß eventuelle Revolvierungen ausdrücklich vom Gesetzgeber zugelassen werden müssen, andernfalls demnach nur eine einmalige Ausnutzung der Ermächtigung möglich ist, oder ob er eine stillschweigende Gestattung von Revolvierungen erlaubt.

Die geforderte Bestimmung der "Höhe des Kredites", die in dem Ermächtigungsgesetz ausdrücklich enthalten sein muß, ist nach dem bereits Gesagten durch die Festsetzung eines Höchstbetrages bereits erfüllt. Eine besondere Aussage über wiederholte Inanspruchnahmen dieses Höchstbetrages in zeitlich aufeinanderfolgenden Abschnitten ist demnach nicht erforderlich. Sie kann durch eine für mehrere oder alle Ermächtigungsgesetze einheitliche Regelung erfolgen, eventuell auch mittels Auslegung der Ermächtigung ermittelt werden.

Für Anleihekredite ist eine einheitliche Regelung in dem bereits erwähnten ²⁾ § 1 Abs. 2 der RSchO von 1924 getroffen worden.

Die hier nach Rückzahlung der Schuldverpflichtungen ermöglichte erneute Inanspruchnahme der Ermächtigung bis zum Ablauf des Rechnungsjahres ist bei Kreditermächtigungen im Haushaltsgesetz unbedenklich. Sie entspricht der Rechtslage bei ausdrücklicher Zulassung beliebig vieler Revolvierungen.

Bei Kreditermächtigungen in Sondergesetzen unterscheidet sich die Regelung des § 1 Abs. 2 RSchO insofern von der Rechtslage bei ausdrücklicher Zulassung beliebig vieler Revolvierungen, als nach der RSchO die freigewordenen Ermächtigungen jeweils bis zum Ende des laufenden Rechnungsjahres ausgenutzt sein

1) Dies trifft derzeit für die größere Zahl der Ermächtigungsgesetze zu. Vgl. § 20 Haushaltsgesetz 1961 (BGBl II S. 357).

2) Vgl. S. 92.

müssen. Die hier zusätzlich freiwerdenden Ermächtigungen sind damit nur dann bedeutsam, wenn die Verwaltung den ihr im Haushaltsgesetz des Rechnungsjahres erteilten Kreditspielraum voll ausgenutzt hat und nunmehr für neue Kreditaufnahmen auf diese Ermächtigungen zurückgreift. Dennoch bleibt bestehen, daß derartige Ermächtigungen bei Fälligkeit unter den angeführten Umständen immer wieder erneut aufleben, also auch zu einer unbegrenzten Ermächtigung werden können. Dies ist mit dem Gesetzeszweck des Art. 115 Satz 3 GG nicht vereinbar.

§ 1 Abs. 2 RSchO ist deshalb nach heutigem Recht nur noch auf Kreditermächtigungen im Haushaltsgesetz anwendbar, im übrigen ist er nach Art. 123 Abs. 1 GG kein Bundesrecht geworden.

Die in § 2 RSchO zugelassene unbeschränkte Revolvierbarkeit der Betriebsmittelkredite ist ebenfalls nur dann mit Art. 115 Satz 3 GG vereinbar, wenn die Ermächtigung zur Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz erfolgt und damit am Ende des Rechnungsjahres ausläuft. Dies ist infolge der engen Verbindung dieser Kredite mit dem Haushalt des laufenden Rechnungsjahres auch regelmäßig der Fall.

4) Die wiederholte Ausnutzung von Ermächtigungen zu Sicherheitsleistungen

a) Höchstbetrag als Umsatzgrenze oder Haftungsgrenze

Für die Erteilung von Sicherheitsleistungsermächtigungen schreibt Art. 115 Satz 3 GG vor, daß in dem Ermächtigungsgesetz "der Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die Haftung übernimmt, bestimmt sein" muß.

Der Umfang einer Verpflichtung ist erst dann eindeutig festgelegt, wenn auch ihre Höhe feststeht. In dem Ermächtigungsgesetz muß demnach, ebenso wie bei den Ermächtigungen zur Kre-

ditaufnahme, ein Höchstbetrag ziffernmäßig bestimmt sein. 1)

Ein derartiger Höchstbetrag in Gesetzen, die zum Abschluß von Sicherheitsleistungen ermächtigen, kann zweierlei bedeuten.

Einmal kann er den Umfang der Sicherheitsleistungen ihrer Zahl nach begrenzen. Die Festlegung einer derartigen Umsatzgrenze durch den Gesetzgeber schlosse jede Revolvierbarkeit aus. Diese Ermächtigungen sind in jedem Falle mit Art. 115 GG vereinbar.

Daneben kann ein Höchstbetrag im Ermächtigungsgesetz aber auch eine Grenze festlegen, bis zu der die Exekutive jeweils Sicherheitsleistungen abzuschließen berechtigt ist. In diesem Falle handelte es sich um eine Haftungsgrenze, bei der ein Revolvieren nach Auslaufen der Verträge zulässig wäre. Die Vereinbarkeit derartiger Ermächtigungen mit Art. 115 GG bedarf näherer Untersuchung.

b) Ist die Festlegung einer Haftungsgrenze
zulässig?

In den zur Sicherheitsleistung ermächtigenden Gesetzen ist bei der ziffernmäßigen Begrenzung der Verpflichtungen nicht in erster Linie auf eine eventuelle Inanspruchnahme des Bundes abzustellen. Nach dem Wortlaut des Art. 115 Satz 3 GG ist der "Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die Haftung übernimmt", - nicht der Umfang der Verpflichtung des Bundes - zu bestimmen. Dies bedeutet, daß die Ermächtigungsgrenze für das zugrunde liegende, durch Sicherheitsleistungen zu sichernde Geschäft gelten soll. Die voraussichtliche tatsächliche Inanspruchnahme des Bundes, die regelmäßig nur einen Bruchteil der Haftungssumme beträgt, ist hier ohne Belang.

1) Kölbl S. 628; Vialon, Haushaltsrecht, S. 251.

Hieraus ist ein Verbot der Festsetzung einer Haftungsgrenze und damit der Zulassung von Revolvierungen durch den Gesetzgeber gefolgert worden.¹⁾ Dabei wird verkannt, daß die Festlegung einer Höchstgrenze, in diesem Falle für Sicherheiten über Grundgeschäfte, noch nichts darüber aussagt, inwiefern die Sicherheitsleistungen nach ihrem Auslaufen wiederholt werden können. Der Wortlaut des Art. 115 GG besagt lediglich, daß der Gesetzgeber diese und keine andere Grenze zu setzen hat. Ebenso wenig wie die Bestimmung einer Kredithöhe eine zeitlich wiederholte Inanspruchnahme der Kreditermächtigung ohne weiteres ausschließt, bedeutet eine Begrenzung der Höhe der zu sichernden Grundgeschäfte, daß Revolvierungen unzulässig sind.

Beschränkungen der Zulässigkeit von Revolvierungen könnten sich auch bei den Sicherheitsleistungen aus dem Sinn und Zweck des Art. 115 Satz 3 GG ergeben. Dies wäre der Fall, wenn eine wiederholte Ausnutzung von Sicherheitsleistungsermächtigungen für die Exekutive einen Ermächtigungsspielraum schafft, der eine wirksame Kreditkontrolle der Legislative behindert.

Gestattet der Gesetzgeber ein Revolvieren im Rahmen des Haushaltsgesetzes oder in Sondergesetzen in einer bestimmten Zahl, ist, ebenso wie bei den Kreditermächtigungen, die Kontrollmöglichkeit der Legislative nicht wesentlich eingeschränkt.

Anders ist jedoch die Rechtslage, wenn der Exekutive in Sondergesetzen die unbeschränkte wiederholte Ausnutzung von Ermächtigungen zu Sicherheitsleistungen gestattet wird. Dies könnte zu einer Selbstausschaltung der Legislative in der Weise führen, daß die einmal erteilten Ermächtigungen unbegrenzte Zeit fortgelten und weitere Erörterungen im Parlament über Sicher-

1) Dr. Ernst, Vizepräsident der Bundesschuldenverwaltung, in der 125. Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, 3. Wahlper., vom 8.12.1960 (Sten.Prot. S. 34).

heitsleistungen überflüssig machen. Das widerspricht dem Sinn des Art. 115 Satz 3 GG. Gewiß wäre die Bedeutung einer unbegrenzten Revolvierung bei Sicherheitsleistungen geringer als eine entsprechende bei Kreditgewährungen, da bei jenen eine geringere Belastung des Bundeshaushalts bevorsteht. Der Grundgesetzgeber hat aber in Art. 115 GG festgelegt, daß auch die Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes einer ständigen Kontrolle des Parlaments bedürfen.

Der Gesetzgeber darf eine wiederholte Ausnutzung der Ermächtigungen zum Abschluß von Sicherheitsleistungen demnach nur dann unbeschränkt gestatten, wenn er die Ermächtigungen im jährlichen Haushaltsgesetz erteilt.¹⁾ Die Festlegung lediglich einer Haftungsgrenze ist in Sondergesetzen unzulässig.

Für die hier vertretene Lösung, welche die für Kreditaufnahmen geltenden Grundsätze auf Sicherheitsleistungen anwendet, spricht auch, daß Kreditaufnahmen und Sicherheitsleistungen vom Verfassungsgesetzgeber in Art. 115 GG - wie auch bereits in Art. 87 WRV - im engen Zusammenhang und im wesentlichen gleich behandelt worden sind.

5) Die wiederholte Ausnutzung von Ermächtigungen zu Kreditgewährungen

Auch in den Gesetzen, welche die Verwaltung zur Gewährung von Krediten ermächtigen, muß nach Art. 115 Satz 3 GG eine ziffernmäßige Begrenzung der Kredithöhe erfolgen.

Nach den Ausführungen der vorangegangenen, Kreditaufnahmen und Sicherheitsleistungen betreffenden Abschnitte, auf die hier verwiesen werden kann, bedeutet diese vorgeschriebene Bestimmung

1) Gegen § 26 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 1961 (BGBl II S. 357) bestehen demnach keine Bedenken.

mung der Kredithöhe kein generelles Verbot einer zeitlich wiederholten Ausnutzung der Ermächtigungen. Der Gesetzgeber ist auch hier grundsätzlich in der Lage, Revolvierungen zu gestatten. Eine zahlenmäßig unbeschränkte Revolvierung darf allerdings nur im Rahmen der Haushaltsgesetze erfolgen, in Sondergesetzen würde sie die Kreditkontrolle des Parlaments unzulässig beschränken.

5. Kapitel: Kreditwesen der Sondervermögen des Bundes

Einer besonderen Erörterung bedarf, inwieweit die in den vorangegangenen Kapiteln über das Kreditwesen des Bundes aufgestellten Grundsätze auch auf die Sondervermögen des Bundes anwendbar sind.

I. Begriff des Sondervermögens

Sondervermögen sind von einem Träger öffentlicher Verwaltung durch Gesetz aus seinem übrigen Vermögen ausgesonderte Vermögensteile, die einzelnen genau begrenzten Zwecken zu dienen bestimmt sind. Sie erhalten entweder eigene Rechtsfähigkeit als rechtsfähige Anstalten oder Stiftungen oder werden ohne diese als sog. unselbständige Sondervermögen begründet.

Der Begriff des Sondervermögens ist im Grundgesetz zwar nicht ausdrücklich erwähnt; Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG gestattet dem Bund aber für Angelegenheiten, in denen ihm die Gesetzgebung zusteht, die Gründung selbständiger Bundesoberbehörden und neuer bundesunmittelbarer Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Damit ist die Schaffung rechtlich verselbständigter Vermögensteile des Bundes ausdrücklich vorgesehen.

II. Stellungnahmen in der Literatur

Im Schrifttum gehen die Ansichten darüber, ob und inwieweit Art. 115 GG und die anderen haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes auch die Sondervermögen des Bundes betreffen, auseinander.

Vialon ¹⁾ und Meder ²⁾ bejahen die Anwendbarkeit des Art. 115 GG auf nicht rechtsfähige Sondervermögen. Für diese unselbständigen Teile des Bundesvermögens könnten insoweit keine anderen Vorschriften als für das übrige Vermögen des Bundes gelten.

v. Mangoldt, ³⁾ Bischoff ⁴⁾ und die Kommentatoren des Bundesbahngesetzes ⁵⁾ lehnen demgegenüber eine Geltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes für die Sondervermögen grundsätzlich ab. Auch sie berufen sich ohne nähere Begründung auf den Rechtscharakter der Sondervermögen, der nach ihrer Auffassung jedoch eine Anwendung insbesondere auch des Art. 115 GG nicht gestattet.

Die aus der Rechtsnatur der Sondervermögen gezogenen unterschiedlichen Folgerungen lassen es zweckmäßig erscheinen, vor einer Gegenüberstellung der Sondervermögen mit Art. 115 GG ihre haushaltsrechtliche Stellung näher zu untersuchen.

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 238.

2) Meder S. 183.

3) v. Mangoldt, Komm., Art. 115 Anm. 3. Seine Berufung auf Anschütz, Art. 87 WRV Anm. 3 geht fehl, da dieser ausdrücklich darauf verweist, daß das Reichspostfinanzgesetz vom 18.3.1924 und das Reichsbahngesetz vom 30.8.1924/13.3.1930 insoweit verfassungsändernde Vorschriften enthalten.

4) Bischoff S. 188.

5) Finger § 31 BBG Anm. 1; Sarter-Kittel § 31 BBG Anm. I. Ebenso auch: Das Post- und Fernmeldewesen im Grundgesetz (ohne Verf.) in Zeitschr.f.d.Post- und Fernmeldewesen 1950 S. 12 ff. (14).

III. Stellung der Sondervermögen im Haushaltsrecht

1) Sondervermögen im allgemeinen

Eine allgemeine gesetzliche Regelung der die Sondervermögen des Bundes betreffenden Fragen ist bisher erst in sehr unvollkommener Weise erfolgt. Trotz ihrer großen praktischen Bedeutung sind die Sondervermögen ein "Stiefkind des Haushaltsrechts",¹⁾ ihre systematische Eingliederung in das Haushaltsrecht des Bundes steht bisher noch aus.

Die RHO enthält lediglich einige wenige, allerdings grundlegende Bestimmungen in den §§ 9, 9 a und 79.

Nach § 9 Abs. 2 Ziffer 2 RHO sind in den Haushaltsplan die Einnahmen des Bundes aus (selbständigen und unselbständigen) Sondervermögen und die Ausgaben für diese einzustellen. Bemerkenswert ist hierbei weniger, daß diese Posten im Haushaltsplan erscheinen, betreffen sie doch auch das nicht ausgesonderte Bundesvermögen, sondern daß nur diese und nicht die übrigen Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen in den Haushaltsplan einzusetzen sind und damit allein einer direkten parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Allerdings bestimmt § 9 a RHO, daß die unselbständigen Sondervermögen²⁾ in besonderen Nachweisungen aufzuführen sind, die den Einzelplänen der zuständigen Bundesverwaltungen beigelegt werden müssen. Bei Vermögen, die ganz oder zum Teil für Zwecke bestimmt sind, für die auch allgemeine Mittel verwandt werden, hat dies mit sämtlichen veranschlagten Einnahmen und Ausgaben, sonst nur mit ihren Jahresbeträgen zu erfolgen.

1) Vialon, Sondervermögen, S. 113.

2) Nur diese sind die im Gesetzeswortlaut erwähnten "Sondervermögen, die der alleinigen Verfügung des Reichs unterliegen", vgl. Schulze-Wagner S. 318.

Diese Nachweisungen, die vor Beginn des Rechnungsjahres aufzustellen sind, ¹⁾ unterliegen nicht der Beschlußfassung des Parlaments, dienen aber doch seiner Unterrichtung. Über den Vollzug dieser Pläne wird das Parlament später mit der Bundeshaushaltsrechnung unterrichtet, der nach § 79 Abs. 1 Ziffer 4 RHO Nachweisungen über Einnahmen, Ausgaben und Bestand dieser Sondervermögen beizufügen sind.

- 2) Die gegenwärtige gesetzliche Regelung der wichtigsten Sondervermögen des Bundes, insbesondere im Hinblick auf deren Kreditgeschäfte

Die wenigen in der RHO getroffenen Regelungen reichen nicht aus, die Sondervermögen so klar zu umgrenzen, daß ihre haushaltsrechtliche Stellung im Bereich des Kreditwesens bereits anhand der Bestimmungen des Grundgesetzes erkennbar wäre. Genauere Aussagen treffen hier die für die einzelnen Sondervermögen ergangenen Bundesgesetze. Auf die im Rahmen dieser Untersuchung erforderlichen Bestimmungen der wichtigsten Sondervermögen des Bundes soll im folgenden kurz eingegangen werden.

a) Bundesbahn

Nach dem Bundesbahngesetz (BBG) vom 13.12.1951 (BGBl I S. 955) ist das Bundesbahnvermögen ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung. § 3 des Gesetzes schreibt ausdrücklich vor, das Vermögen müsse von dem übrigen Bundesvermögen, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt gehalten werden. Für die Verbindlichkeiten der Bundesbahn haftet der Bund nur mit dem Sondervermögen, andererseits haftet das Bundesbahnvermögen auch nicht für die sonstigen Verbindlichkeiten des Bundes.

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 382.

Gemäß der Vorschrift des § 4 Abs. 2 BBG soll der Bund dem Sondervermögen Darlehen zur Ausbesserung und Erneuerung der Anlagen und des rollenden Materials gewähren, "solange die Haushaltslage es gestattet". Dies soll nur so lange geschehen, wie die Bundesbahn ihren Geldbedarf nicht aus eigenen Mitteln oder durch Kreditaufnahme decken kann.

§ 31 BBG regelt eingehend die Kreditgeschäfte der Bundesbahn. Hiernach ist die Bundesbahn berechtigt, selbständig Kredite in der Form des § 1 RSchO aufzunehmen. Die Schuldurkunden der Bundesbahn stehen den entsprechenden Urkunden des Bundes, unbeschadet des in § 3 BBG geregelten Haftungsausschlusses, gleich. Die Verwaltung der Bahnschulden kann der Bundesschuldenverwaltung übertragen werden.

Die Begebung der Schuldurkunden erfordert bei Schuldverschreibungen und verzinslichen Schatzanweisungen die Zustimmung der Bundesregierung. Bei den übrigen Formen der Kreditaufnahme sowie der Vereinbarung von Sicherheitsleistungen ist bei allen den üblichen Rahmen der Wirtschaftsführung übersteigenden Verträgen die Genehmigung des Bundesministers für Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen erforderlich.

b) Bundespost

Das Postverwaltungsgesetz (PVG) vom 24.7.1953 (BGBl I S. 676) trifft für die Bundespost in den hier interessierenden Fragen eine weitgehend den entsprechenden Bestimmungen des Bundesbahngesetzes gleichende Regelung. Allerdings fehlt eine dem § 4 Abs. 2 BBG entsprechende Vorschrift. Zur Aufnahme von Krediten und Übernahme von Bürgschaften ist nach § 22 PVG lediglich ein Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen erforderlich.

c) Lastenausgleichsfonds

Nach dem Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz - LAG) vom 14.8.1952 (BGBl I S. 446) werden die Ausgleichsleistungen einem Sondervermögen, dem Ausgleichsfonds, zugeführt. Auf ihn beschränkt sich die Haftung des Bundes für Ausgleichsleistungen.

§ 7 LAG ermächtigt die Bundesregierung, für den Ausgleichsfonds und mit verpflichtender Wirkung für diesen im Kreditwege Geldmittel bis zur Höhe von 5 Milliarden DM zu beschaffen oder in entsprechender Höhe Sicherheitsleistungen zu übernehmen. Die §§ 303, 323 Abs. 4 und 324 Abs. 4 LAG erteilen dem Ausgleichsfonds limitierte Bürgschaftsermächtigungen bzw. Ermächtigungen zur Aufnahme von Betriebsmittelkrediten.

d) ERP-Sondervermögen

§ 4 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens vom 31.8.1953 (BGBl I S. 1312) bestimmt ebenfalls eine Haftung des Bundes für Verbindlichkeiten des Sondervermögens nur mit diesem Vermögen sowie einen Haftungsausschluß des nicht rechtsfähigen Sondervermögens für sonstige Verbindlichkeiten des Bundes. Nach § 7 des Gesetzes wird der Wirtschaftsplan, in dem alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens veranschlagt sind, vor Beginn jedes Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt.¹⁾

§ 10 ermächtigt den zuständigen Bundesminister, mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen Geldmittel im Nennbetrage von

1) Vgl. Gesetz über die Feststellung des Wirtschaftsplans des ERP-Sondervermögens für das Rechnungsjahr 1960 (ERP-Wirtschaftsplangesetz 1960) vom 21.7.1960 (BGBl II S. 1897).

bis zu 50 v.H. der veranschlagten Einnahmen im Kreditwege zu beschaffen. Die Kreditaufnahme hat durch Begebung von Wechseln oder Schatzanweisungen oder durch Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein zu erfolgen, die nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das die Kreditaufnahme zugelassen ist, fällig werden dürfen.

e) Zusammenfassung

Die für die einzelnen Sondervermögen erlassenen Bundesgesetze treffen in vielen Fällen gleiche Regelungen. Im Zusammenhang mit den angeführten Bestimmungen der RHO kann aus ihnen weitgehend ein einheitlicher Rechtscharakter der Sondervermögen entnommen werden.

Bei allen aufgeführten Sondervermögen ist die Trennung zwischen dem ausgesonderten Vermögen und dem übrigen Bundesvermögen nur verwaltungsmäßiger Art. Rechtsträger nach außen bleibt der Bund, die Sondervermögen bilden nach außen und innen nur eine statio fisci. Die Rechtseinheit von Bund und Sondervermögen bewirkt, daß beide untereinander keine Prozesse vor den Gerichten führen können.¹⁾ Anders ist dies bei den in der Praxis weniger bedeutenden rechtsfähigen Sondervermögen. Hier liegt auch eine rechtliche Trennung der Vermögensmassen vor.

Aus der Ausgliederung der Sondervermögen ergibt sich ihre Trennung von den Rechten und Verbindlichkeiten des Bundes. Gegen sie gerichtete Haftungsansprüche können nur aus dem Sondervermögen, nicht aus dem sonstigen Bundesvermögen befriedigt werden.

Die Ausgliederung hat auch die Bewirtschaftung der Sondervermögen im Wege einer eigenen Haushaltsführung zur Folge. Mit Aus-

1) Vialon, Haushaltsrecht, S. 375.

nahme des Bundesbahngesetzes, welches die Geltung der RHO für die Bundesbahn ausdrücklich ausschließt, ¹⁾ verweisen die Gesetze hierfür auf die entsprechenden Bestimmungen der RHO, soweit diese den Sondergesetzen nicht widersprechen. ²⁾

Wie bereits erwähnt, sind die Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen nicht im Bundeshaushalt selbst, sondern in der Regel in besonderen, jährlich vor Beginn des Haushaltsjahres erstellten Nachweisungen zu finden. Eine Ausnahme macht hier das ERP-Vermögen, über dessen Veranschlagung das Parlament jährlich durch Gesetz befindet. ³⁾

Ermächtigungen zu Kreditaufnahmen und Sicherheitsleistungen sind in den einzelnen Sondergesetzen enthalten. Im Bundesbahn- und Postverwaltungsgesetz sind sie ohne Limit, im Lastenausgleichsgesetz dagegen genau umgrenzt. Die zu Lasten des ERP-Sondervermögens aufzunehmenden Kredite werden zwar nicht direkt durch eine Summe begrenzt, infolge Bezugnahme auf die jährlich veranschlagten Einnahmen ist eine Grenze aber praktisch doch gegeben. Ermächtigungen zu Kreditgewährungen enthält lediglich das Lastenausgleichsgesetz, auch hier ist der Darlehnsbetrag begrenzt (§§ 253, 323 LAG). ⁴⁾

- 1) § 35 BBG.
- 2) § 35 PVG, § 324 Abs. 1 LAG, § 14 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens.
- 3) Siehe S. 109 Fußn. 1.
- 4) Eine Kreditermächtigung besonderer Art enthält noch § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens. Danach werden alle Mittel des ERP-Sondervermögens in der Regel als verzinsliche Darlehen vergeben. Eine Begrenzung erfolgt hier durch das jährliche ERP-Wirtschaftsplangesetz.

IV. Das Problem der Anwendbarkeit des Art. 115 GG auf die Sondervermögen

1) Der Wortlaut des Art. 115 GG als Ausgangspunkt

Eine Prüfung der Frage, ob sich der Anwendungsbereich des Art. 115 GG auch auf die Sondervermögen des Bundes erstreckt, hat von seinem Wortlaut auszugehen.

Satz 2 des Artikels nimmt ausdrücklich auf den Bund als Betroffenen der Kreditgeschäfte Bezug, ebenso verlangt Satz 3 eine Begrenzung der vom Bund zu übernehmenden Haftung. Wenn Satz 1 auch nicht ausdrücklich den Bund als Träger der Kreditaufnahmen erwähnt, besteht auf Grund des Zusammenhanges doch kein Zweifel daran, daß es sich auch hier um die Geschäfte des Bundes handelt, zumal Satz 3 sich auch auf Satz 1 bezieht.

Wenn die nicht rechtsfähigen Sondervermögen auch ein verselbständigtetes Bundesvermögen mit eigener Haushaltsführung bilden, sind sie doch weiterhin Eigentum des Bundes als juristischer Person des öffentlichen Rechts. Dies kommt beispielsweise klar im bereits erwähnten § 3 Abs. 2 BBG zum Ausdruck, der von der Haftung des Bundes nur mit dem Bundeseisenbahnvermögen spricht. Die von den unselbständigen Sondervermögen abgeschlossenen Verträge fallen demnach unter den Wortlaut des Art. 115 GG.

Anders ist dies bei den rechtsfähigen Sondervermögen. Als selbständige juristische Personen sind sie kein Teil des Bundesvermögens, der Wortlaut des Artikels bezieht sich nicht auf ihre Kreditgeschäfte.

2) Rechtsgeschichtliche Entwicklung

a) Regelung der Frage unter der WRV

Unter der Weimarer Reichsverfassung galt ein Abweichen von den

Bestimmungen des Art. 87 bei dem Erlaß von Vorschriften über unselbständige Sondervermögen nur im Wege einer Verfassungsänderung als zulässig.

Als mit dem Reichspostfinanzgesetz vom 18.3.1924 (RGBl I S.287) das Postvermögen als Sondervermögen ausgegliedert wurde, erhielt ein Verwaltungsrat u.a. die Befugnis zur Aufnahme von Krediten und Übernahme von Bürgschaften. § 15 Abs. 2 des mit verfassungsändernder Mehrheit erlassenen Reichspostfinanzgesetzes bestimmte hier ausdrücklich, Art. 87 WRV gelte nunmehr "mit der Maßgabe, ... daß es zur Aufnahme von Krediten und zur Übernahme von Sicherheitsleistungen eines Reichsgesetzes nicht bedarf".

Anders als die Reichspost erhielt die Reichsbahn mit dem Reichsbahngesetz vom 30.8.1924 (RGBl II S. 272) zunächst den Status einer selbständigen juristischen Person.¹⁾ Die neu gegründete Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft bekam die Befugnis, selbständig Kredite aufzunehmen. Auch dieses Gesetz wurde mit verfassungsändernder Mehrheit erlassen. Durch das Reichsbahngesetz vom 4.7.1939 (RGBl I S. 1205) erfolgte die Umwandlung auch der Reichsbahn in ein unselbständiges Sondervermögen. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten wurde beibehalten. Eine Befugnis zum Abweichen von der Reichsverfassung bestand hier gemäß Art. 2 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24.3.1933 (RGBl I S. 141).

b) Erörterungen im Parlamentarischen Rat

In der Begründung des für das Bundesbahngesetz vom 13.12.1951 vorgelegten Regierungsentwurfes²⁾ heißt es zu § 29 (jetzt § 31) BBG u.a.:

- 1) Sarter-Kittel S. 7.
- 2) Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucks. Nr. 1341.

"Bei den Beratungen über das Grundgesetz wurde davon ausgegangen, daß aus dem Abschnitt X Finanzwesen Artikel 110 des Grundgesetzes nicht für die Sondervermögen des Bundes (Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost) gelten soll. Das gleiche trifft für Artikel 115 des Grundgesetzes zu. Da die Deutsche Bundesbahn ein Sondervermögen ist, bedarf es keines Bundesgesetzes für die einzelne Kreditaufnahme durch die Deutsche Bundesbahn. Sie hat kraft Gesetzes das Recht, selbständig Kredite aufzunehmen."

Ähnlich lautet die Begründung des Regierungsentwurfes für das Postverwaltungsgesetz vom 24.3.1953 ¹⁾ zu § 22:

"Bei den Beratungen des Grundgesetzes ist davon ausgegangen worden, daß die Artikel 110 bis 115 nicht für die Sondervermögen des Bundes (Deutsche Bundespost und Deutsche Bundesbahn) gelten sollen. Deshalb bedarf die Kreditaufnahme durch die DBP keines Gesetzes im Sinne des Art. 115 GG."

Die hier aufgestellten Behauptungen finden in den Materialien des Parlamentarischen Rates keine Stütze. ²⁾ Ausweislich der Protokolle ist weder bei den Beratungen des Plenums noch in denen der Ausschüsse die Stellung der Sondervermögen des Bundes im Hinblick auf Art. 115 GG behandelt worden.

Die Geltung des Art. 110 GG für Sondervermögen ist lediglich in der 14. Sitzung des Finanzausschusses des Parlamentarischen Rates kurz angesprochen worden. Der Abgeordnete Dr. Höpker-Aschoff schlug hier für den damaligen Art. 124, den heutigen Art. 110, einen Absatz 4 in der heute geltenden Fassung vor und erklärte dabei zur Begründung u.a., er halte diese Bestimmung beispielsweise "bedeutsam für Post und Eisenbahn". ³⁾ Danach hielt er den Art. 110 GG auch für diese beiden, damals bereits als Sondervermögen ausgegliederten Betriebe für anwendbar.

1) Deutscher Bundestag, 1. Wahlper., Drucks. Nr. 3479.

2) So auch Meder S. 183.

3) Parl. Rat, Finanzausschuß, 14. Sitzung. Sten. Prot. S. 39.

3) Sinn und Zweck des Art. 115 GG

Wenn die unselbständigen Sondervermögen auch unter den Wortlaut des Art. 115 GG fallen und aus der Entstehungsgeschichte des Artikels keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß er in diesem Falle nicht anwendbar wäre, könnte doch eine Erstreckung auf diese Sondervermögen dem Sinn und Zweck des Artikels widersprechen. Hierbei kann nicht entscheidend sein, ob die Rechtsstellung der Sondervermögen eine Beachtung der Vorschrift des Art. 115 GG erfordert, oder ob auch eine andere Regelung für die Sondervermögen systematisch möglich wäre. Von Bedeutung ist vielmehr allein, ob die mit dem Grundgesetzartikel bezweckte Regelung auch die Kreditgeschäfte der nicht rechtsfähigen Sondervermögen erfaßt.

Wie bereits mehrmals erwähnt, ¹⁾ liegt der Gesetzeszweck des Art. 115 GG vor allem darin, die Haushaltsgewalt des für die Haushaltswirtschaft des Bundes verantwortlichen Parlaments zu stärken. Satz 3 des Artikels verwehrt der Legislative sogar, ohne Verfassungsänderung der Exekutive einen zu weit gehenden Ermächtigungsspielraum für den Abschluß von Kredit- und Sicherheitsleistungsverträgen zu erteilen, um eine wirksame parlamentarische Kontrolle dieser Vereinbarungen zu ermöglichen. Außerdem soll auch der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben werden, das Kreditgebaren des Staates zu beobachten.

Bei der Prüfung der Frage, ob die Haushaltswirtschaft des Bundes durch Kreditgeschäfte der Sondervermögen beeinflusst wird oder werden kann, ist die oben erwähnte Trennung des Haftungsbereichs des Bundes vom Haftungsbereich der Sondervermögen zu berücksichtigen. Sie scheint zu bewirken, daß Kreditmaßnahmen der Sondervermögen im Bundeshaushalt nicht in Erscheinung treten, und könnte aus diesem Grunde eine Ausklammerung der Kre-

1) Vgl. S. 30, 83.

ditmaßnahmen der Sondervermögen aus der Haushaltsgewalt des Parlaments gerechtfertigt erscheinen lassen.

Dies kann allerdings nur dann der Fall sein, wenn die Ausgliederung der Sondervermögen zu ihrer vollkommenen Trennung vom Bundeshaushalt führt. Andernfalls könnte es geschehen, daß eine unglückliche Kreditpolitik der Sondervermögen, auf die eine Einflußnahme des Parlaments als Trägerin der Haushaltsgewalt nicht möglich wäre, indirekt dennoch den Bundeshaushalt belastete.

Eine Verbindung zwischen dem Haushalt der Bundesbahn und dem Bundeshaushalt läßt der bereits erwähnte § 4 Abs. 2BBG erkennen, wonach die Bundesbahn unter gewissen Bedingungen Darlehen aus dem Bundeshaushalt erhalten soll. Die finanzielle Lage der Deutschen Bundesbahn erforderte darüber hinaus in den letzten Jahren finanzielle Zuschüsse des Bundeshaushalts an die Bundesbahn im Betrage von mehreren hundert Millionen Mark jährlich.¹⁾

Im Postverwaltungsgesetz ist eine Bezuschussung der Bundespost aus dem Bundeshaushalt nicht vorgesehen. Sie ist aber, wenn auch in weit geringerem Maße als bei der Bundesbahn, dennoch erfolgt, als sich der Bund im Jahre 1958 zur Übernahme der Zinsen und Tilgungsbeträge für eine von der Deutschen Bundespost aufgenommene Anleihe von 200 Millionen DM verpflichtete.²⁾

- 1) An Liquiditäts- bzw. Finanzhilfe für die Deutsche Bundesbahn wurden veranschlagt im Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr

1957	500	Millionen DM	(Kap. 1202 Tit. 531)
1958	125	"	"
1959	134	"	"
1960	350	"	" (Kap. 1202 Tit. 513)

Daneben erhielt die Bundesbahn Zuschüsse zum Ausgleich von betriebsfremden Lasten und Darlehen in diese Beträge insgesamt noch übersteigendem Umfang.

- 2) Hierfür wurden veranschlagt im Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr

1959	14	Millionen DM	(Kap. 3205 Tit. 689)
1960	14	"	"

Der Lastenausgleichsfonds erhält in erheblichem Umfange Zuschüsse aus allgemeinen Bundes- und Landesmitteln. ¹⁾

Eine Bezuschussung der Sondervermögen aus Mitteln des Bundeshaushalts ist demnach jederzeit möglich. Sie läßt es als sicher erscheinen, daß verlustreiche Kreditgeschäfte zu Lasten der Sondervermögen letzten Endes auch den allgemeinen Bundeshaushalt belasten. Die Trennung der Haftungsbereiche von Bund und Sondervermögen vermag infolge der dennoch vorhandenen Verbindung ihrer Haushalte ein Ausscheiden der Sondervermögen aus der Haushaltsgewalt des Parlaments nicht zu begründen.

Dem könnte entgegengehalten werden, daß der Gesetzgeber auch bei Verlusten der Sondervermögen immer noch selbst entscheiden kann, ob er hierfür aus dem Bundeshaushalt Ersatz leistet, wie in § 9 Abs. 2 Ziffer 2 RHO ausdrücklich vorgesehen ist. In diesem Falle ist es aber bereits zu spät, die fehlerhaften Kreditgeschäfte zu Lasten der Sondervermögen rückgängig zu machen. Ein vorheriges Eingreifen des Parlaments bleibt geboten.

Die in der bisherigen Gesetzgebung der Sondervermögen vielfach vorgesehene Zustimmung der Regierung oder allein des Bundesministers der Finanzen zu einer Kreditmaßnahme kann zwar deren Vornahme erschweren, bedeutet aber nur eine Kontrolle innerhalb der Exekutive. Die vom Verfassungsgesetzgeber vorgesehene Mitwirkung der Legislative kann sie nicht ersetzen.

Bedenken gegen eine Überwachung der Kreditgeschäfte der Sondervermögen durch das Parlament könnten bestehen, wenn diese den Rechtscharakter der Sondervermögen beeinträchtigen oder aufhe-

1) An Bundeszuschüssen wurden veranschlagt im Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr

	1957	352	Millionen DM	(Kap. 4006)
	1958	241,6	" "	" "
	1959	406,3	" "	" "
	1960	379,8	" "	" "

ben würde. Weder die Trennung der Sondervermögen von den Rechten und Pflichten des Bundes, noch ihre eigene Haushaltsführung wird hierdurch jedoch berührt. Dies zeigt sich beim Lastenausgleichsfonds, dessen gesetzliche Kreditermächtigungen den Vorschriften des Art. 115 GG entsprechen, ¹⁾ ohne die Stellung des Fonds als Sondervermögen zu beeinträchtigen. Die Kreditfähigkeit und Kreditwürdigkeit der Sondervermögen kann sich durch eine Überwachung ihrer Kreditgeschäfte nur vergrößern.

4) Ergebnis

Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Gesetzeszweck des Art. 115 GG erfordern seine Anwendung auch auf die nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundes. Ebenso wie unter der WRV ein Abweichen der Bestimmungen über unselbständige Sondervermögen von Art. 87 nur im Wege einer Verfassungsänderung als zulässig galt, wäre es auch heute nur auf diese Weise möglich. Nach der Bestimmung des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG erforderte dies eine Änderung des Wortlautes der Art. 115 GG.

V. Innere Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den nicht rechtsfähigen Sondervermögen

Trifft der Bund mit einem Sondervermögen oder schließen Sondervermögen untereinander Kreditvereinbarungen, ergibt sich die Frage, ob auch für diese Rechtsbeziehungen gesetzliche Ermächtigungen nach Art. 115 GG erforderlich sind.

1) Vialon, Finanzwirtschaft, S. 259 Fußnote 26; S. 261 Fußnote 39.

Die Voraussetzungen des Art. 115 GG liegen immer dann vor, wenn der Bund als Kreditnehmer oder Kreditgeber tätig wird. Bei den hier zur Erörterung stehenden Vereinbarungen ist das insofern fraglich, als der Bund Rechtsträger auch der Sondervermögen ist, die Kreditgeschäfte demnach innerhalb seines eigenen Rechtsbereiches abschließt. Eine Besonderheit besteht allerdings darin, daß Bundesvermögen und Sondervermögen mit Rechten und Verbindlichkeiten getrennt sind und damit nicht für gegenseitige Verpflichtungen haften.

Die Frage einer Haftung stellt sich nicht innerhalb des Rechtsbereiches des Bundes, sondern betrifft in jedem Falle das Verhältnis des Bundes zu Dritten. Als vergleichbarer Fall zweier im Eigentum derselben Person stehenden Vermögensmassen sei aus dem Gebiet des Zivilrechts die vertragliche Vermögensübernahme nach § 419 BGB erwähnt. Auch hier ist die Haftung des Übernehmers beschränkt, im wesentlichen auf den Bestand des übernommenen Vermögens. Will der Übernehmer sich verpflichten, auch mit seinem übrigen Vermögen zu haften, bedarf es hierzu eines Vertrages mit den Gläubigern, demnach mit Dritten. Die interne Regelung, Verluste des übernommenen Vermögens durch Zahlungen aus dem übrigen Vermögen auszugleichen, kann wohl für die Dispositionen des Übernehmers selbst von Bedeutung sein, hat aber keine Rechtswirkung gegenüber den Gläubigern.

Ebenso sind auch die Vereinbarungen zwischen Bund und Sondervermögen anzusehen. Da sie innerhalb derselben juristischen Person erfolgen, haben sie keine Außenwirkung, der Bund ist nicht als Kreditnehmer oder Kreditgeber einem Dritten gegenüber aufgetreten. Eine gesetzliche Ermächtigung nach Art. 115 GG ist in diesen Fällen nicht erforderlich, es bedarf lediglich einer Veranschlagung im Haushaltsplan.¹⁾

1) Meder S. 184; a.A. Vialon, Haushaltsrecht, S. 376.

Anders ist die Rechtslage, wenn die Erklärungen gegenüber Dritten abgegeben werden, beispielsweise der Bund einer Bank gegenüber die Bürgschaft für die Anleihe eines Sondervermögens übernimmt. Hier liegt eine vertragliche Vereinbarung vor, sie erfordert die Ermächtigung des Art. 115 GG.

Da die Bundesschuldenverwaltung gemäß §§ 1, 2, 4 RSchO Schuldurkunden nur bei der Beschaffung von Geldmitteln im Kreditwege gemäß Art. 115 GG ausstellen darf, könnte es fraglich erscheinen, ob für Mittelüberlassungen zwischen Bund und Sondervermögen die Ausstellung von Schuldurkunden, auch bei Ausnutzung einer gesetzlichen Ermächtigung, überhaupt zulässig ist. Hier ist zu berücksichtigen, daß in der Praxis häufig derartige Schuldurkunden zwar zuerst nur zwischen Bund und Sondervermögen ausgetauscht, später aber an Dritte weitergegeben werden sollen, ohne daß letzteres noch von der Bundesschuldenverwaltung kontrolliert werden kann. Die frühzeitige Einschaltung der Bundesschuldenverwaltung ist in derartigen Fällen erforderlich.¹⁾ Eine wertpapiermäßige Verpflichtung des Bundes tritt hierbei jedoch erst ein, wenn die Schuldurkunden in den Rechtsverkehr gelangen.

1) Meder S. 184.

Lebenslauf

Am 22. Oktober 1932 bin ich zu Schwerin in Mecklenburg als Sohn des Facharztes Dr. Friedrich-Wilhelm Bock und seiner Ehefrau Annemarie, geb. von Both, geboren.

1939 bis 1943 besuchte ich die Volksschule, ab 1943 das Gymnasium Fridericianum in Schwerin/Meckl., welches nach 1945 als altsprachlicher Zweig der Goetheschule fortgeführt wurde. Am 15. Juni 1951 legte ich hier die Reifeprüfung ab.

1952 bis 1954 war ich Lehrling und, nach bestandener Kaufmannsgehilfenprüfung, kaufmännischer Angestellter bei der Dresdner Bank AG in Mannheim.

Im Wintersemester 1954/55 begann ich das juristische Studium an der Universität Hamburg. Ab Wintersemester 1955/56 studierte ich zwei Semester an der Universität Heidelberg, anschließend an den Universitäten Bonn und Mainz. Das erste juristische Staatsexamen legte ich am 7. Februar 1959 vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Köln ab.

Seit 27. April 1959 befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 27. Februar 1962.

